



VOLUMEN 6

Emilio Duhau
editor

Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general
Fernando Carrión

Coordinador editorial
Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Jaime Erazo Espinosa

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Edición de estilo
Alejo Romano

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-27-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: febrero de 2012

Contenido

Presentación	7
Introducción <i>Emilio Duhau</i>	9
I. El tránsito hacia un nuevo orden urbano	
Cambios económicos y morfológicos en la Zona Metropolitana del Valle de México <i>Emilio Pradilla Cobos, Felipe Moreno Galván</i> <i>y Lisett Márquez López</i>	49
México 2010: una ciudad que improvisa su globalización <i>Néstor García Canclini</i>	93
II. La producción del espacio urbano	
La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005) <i>Priscilla Connolly</i>	111
Los nuevos productores del espacio habitable. Breve historia de una mercancía posible <i>Emilio Duhau</i>	147
El Bando 2: ¿replamiento de la ciudad central? <i>René Flores Arenales y María Teresa Esquivel Hernández</i>	165

Santa Fe como una nueva forma de producción del espacio urbano	195
<i>Margarita Pérez Negrete</i>	

III. Habitar la metrópoli

Género, pobreza y ciudad	221
<i>Martha Scheingart</i>	
<i>(con la colaboración de Guadalupe Aguilar y Laura Ortiz)</i>	

Conjuntos habitacionales y vida colectiva	255
<i>María Teresa Esquivel Hernández</i>	

De los suburbios residenciales a los conjuntos cerrados: espacio local y prácticas de consumo	287
<i>Angela Giglia</i>	

Los espacios públicos en la ciudad de México: desafíos de una política de la diferencia	313
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	

IV. ¿Una metrópoli que se democratiza?

La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente	345
<i>René Coulomb</i>	

Procesos políticos, cultura y participación ciudadana en la ciudad de México	371
<i>Héctor Tejera Gaona</i>	

La participación ciudadana y la política de desarrollo social en el Distrito Federal (1997-2010)	411
<i>Cristina Sánchez Mejorada F y Lucía Álvarez Enríquez</i>	

¿Hacia un nuevo modelo de transporte público en la ciudad de México? Un recuento de las acciones en curso	455
<i>Bernardo Navarro Benítez</i>	

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, cerca del 80% de la población de América Latina habita en ciudades. Las tendencias en las que se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, han determinado que el sentido de lo urbano se redefine desde una noción de concentración demográfica hacia la idea de estructuras socioespaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de la ciudad se genera a partir de un conjunto de relaciones entre diferentes sistemas, no es menos cierto que los flujos informacionales, a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determinan una serie de nuevas articulaciones que configuran la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que, más allá del hecho espacial per se, permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis

sis de la problemática urbana, otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas con la interacción en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones sociopolíticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo –entre otros– como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, cuya interpelación permite construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Producto de estas preocupaciones, la colección *Ciudades* surge como una iniciativa que busca dar cuenta de las principales transformaciones y lecturas existentes sobre las ciudades en América Latina. Cada volumen de la colección, bajo la coordinación de especialistas de cada ciudad, presenta una lectura panorámica sobre cada caso a partir de artículos de gran relevancia sobre diferentes temas: servicios públicos, vivienda, transporte, políticas públicas, entre otros. Los doce tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antologías– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. La colección en su conjunto permite, a partir de las distintas entradas desarrolladas, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos en las ciudades de América Latina, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación y docencia académicas, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización
Latinoamericana y del Caribe de
Centros Históricos (OLACCHI)

Introducción

Emilio Duhau

Este libro sobre la ciudad de México está compuesto por textos cuyos autores conforman un grupo de calificados especialistas que desde hace años han desarrollado investigaciones relevantes para el conocimiento de esta ciudad que, junto con la principal metrópoli de Brasil, São Paulo, conforma una de las dos más grandes zonas metropolitanas de América Latina. Al igual que el resto de libros que forman parte de la colección *Ciudades*, refleja algunos de los principales ejes que han orientado, desde los años noventa del siglo pasado, la investigación y el debate sobre esta metrópoli en particular.

El eje general que atraviesa esta compilación son las transformaciones experimentadas por una metrópoli que encabezó la industrialización del país —entre los años treinta y setenta del siglo pasado— y que, a partir de los años ochenta, pero sobre todo desde los años noventa, ha experimentado importantes cambios asociados a los procesos de globalización económica y a la aplicación de un conjunto de políticas, entre las que se destacan las de apertura comercial y financiera. Ahora bien, estas transformaciones pueden ser abordadas a partir de múltiples dimensiones y procesos: base económica, mercado de trabajo, producción del espacio urbano, formas de producción y gestión de los servicios públicos, prácticas urbanas, gobierno, participación ciudadana, entre otros. En este caso, las dimensiones privilegiadas —en parte porque son también, en gran medida, las que han tendido a focalizar los esfuerzos de los estudiosos de la ciudad— son aquellas relacionadas con las formas de producción del espacio urbano, las políticas con incidencia destacada respecto de las mismas, distintas maneras de habitar la metrópoli relacionadas con la estructura socioespacial metropolitana, y la cuestión de la democratización de la política y la gestión urbanas.

Como paso previo a una breve presentación del modo en que está organizado el libro y de los textos que lo componen, los siguientes apartados de esta introducción están orientados a presentar las grandes líneas seguidas por la evolución de la ciudad de México durante las últimas décadas, a fin de proporcionar una visión panorámica destinada a facilitar a los lectores la ubicación de los temas y problemas abordados en los distintos capítulos.

Cambios en la base económica y la estructura demográfica y social

La metrópoli a la que usualmente se hace referencia como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en la actualidad, está conformada oficialmente por el Distrito Federal¹ —dividido para los fines de su administración en 16 delegaciones políticas—, 59 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo². Se trata de una ciudad-metrópoli que, entre los años treinta y los años setenta del siglo veinte, siguió el patrón propio de otras grandes metrópolis latinoamericanas: convertirse en el polo dominante del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones y, junto con ello, en principal centro de atracción de las migraciones internas y de la inversión pública, con lo cual se puso en marcha el conocido proceso de concentración territorial acumulativa de la población y las actividades económicas. Este proceso, que ha sido ampliamente analizado³, era visto, hasta los años ochenta del siglo pasado, por muchos estudiosos del tema y también desde la perspectiva gubernamental.

- 1 Convencionalmente se denomina "Ciudad de México" al área urbana del Distrito Federal, capital del país, y cuyo territorio incluye una importante superficie no urbana (aproximadamente la mitad del territorio), correspondiente a poblados rurales, áreas de cultivo y bosques.
- 2 Esta delimitación corresponde al área considerada oficialmente como "Zona Metropolitana del Valle de México", dentro de la cual la conurbación metropolitana propiamente dicha está integrada por el Distrito Federal y alrededor de treinta municipios del estado de México, que en conjunto comprenden alrededor del 95% de la población del valle de México, y un área urbana de alrededor de 150.000 hectáreas.
- 3 Existe un gran número de trabajos publicados en torno a esta cuestión, entre muchos otros y entre los más significativos véase: Bataillon y Rivière D'Arc (1979), Garza (1985), Ruiz y Tepichini (1987), Unikel (1971) y Ward (1986).

mental, como uno de los principales problemas derivados del modelo de desarrollo seguido por el país.

Ya no se trata del modelo de desarrollo nacional al que se vincula la evolución en curso de la metrópoli. A partir de la crisis de los años ochenta, comenzó a producirse el desplazamiento —completado en los años noventa— del modelo de desarrollo nacional, basado en la sustitución de importaciones y en el crecimiento del mercado interno, hacia otro sustentado en la apertura generalizada de la economía nacional y en una nueva forma de articulación de los procesos económicos del territorio nacional con la economía mundial, en general, y la de Estados Unidos, en particular.

Al respecto, vale la pena destacar tres tendencias que giran, en gran medida, en torno al comportamiento del capital externo interesado en el país:

1. Apertura comercial que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993, y que tuvo un fuerte impacto en las actividades industriales dirigidas a abastecer el mercado interno. La pérdida de actividad industrial resultante de este impacto afectó principalmente a las zonas industriales tradicionales y, sobre todo, a la ZMCM. Como contrapartida, la intensificación de las actividades comerciales y financieras requirió de un incremento de las actividades del sector terciario vinculado a los servicios al productor y a las funciones de comando económico.
2. Rápido ascenso de las empresas multinacionales, primordialmente norteamericanas, en el comercio y los servicios. En general, la mayor presencia extranjera en actividades terciarias propició una cierta reconcentración económica en el Distrito Federal y, en menor medida, en los municipios conurbados del estado de México, tanto por las oportunidades de empleo formal e informal que generó, como por el auge inmobiliario relacionado con el comercio y los servicios. Por el contrario, la inversión extranjera directa en el sector manufacturero, localizada predominantemente en las plantas maquiladoras y en el sector automotriz, ha surtido el efecto opuesto. En la medida en que su producción se orienta progresivamente hacia la exportación, las plantas principales se alejan cada vez más de la ciudad de México, arras-

trando consigo toda la cadena de productores intermediarios y subcontratistas.

3. Fuerte reestructuración de la base económica metropolitana, lo que implicó que el comercio y los servicios hayan sustituido a la industria como su componente más dinámico. En particular, se observa un significativo aumento en la participación de los llamados servicios al productor –servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias–, único grupo de actividades en el cual la ZMCM aumentó su participación respecto del producto interno bruto nacional (PIB), en lugar de reducirla, y cuya participación en el PIB metropolitano aumentó cinco puntos porcentuales entre 1980 y 1998, en tanto que la industria perdió cuatro puntos y el comercio tres (Duhau y Giglia, 2008).

Esta reestructuración del PIB de la metrópoli es interpretada por diversos estudiosos como evidencia del nuevo papel jugado por la misma como nodo de la economía global y, por consiguiente, como ámbito en el que se concentran las actividades de gestión y dirección económicas vinculadas con procesos económicos globalizados. Esta concentración se manifiesta en la localización de la mayoría de las sedes corporativas de las empresas más grandes, en particular las principales empresas exportadoras, y en el crecimiento de los servicios al productor o “avanzados” (Parnreiter, 2002), los cuales tienden, precisamente, a mostrar significativos niveles de concentración en las principales metrópolis, desde las cuales se dirigen o gestionan funciones económicas globales (Sassen, 2002).

La sustitución del modelo de desarrollo hacia adentro –basado en la industrialización por sustitución de importaciones– por otro basado en la apertura generalizada de la economía hacia el exterior, y por consiguiente en la apertura de los mercados de capitales, de bienes y financiero, al implicar cambios fundamentales en la estructura económica de la metrópoli, está relacionada también con importantes cambios en el mercado de trabajo y, por ende, en la estructura social metropolitana. Estos cambios significaron la interrupción de las tendencias que caracterizaron, entre los años cincuenta y setenta, la evolución de uno y otra, consistentes en el aumento en el nivel de los salarios reales, la creciente salarización de la población ocupada, la mejora paulatina –aunque no muy pronunciada– de la distribución del ingreso y los salarios reales, y el crecimiento de las capas medias.

De acuerdo con los datos proporcionados por las cuentas nacionales, la participación de los asalariados en el producto no agropecuario cayó de 44% en 1976, año en que registró su nivel máximo durante la segunda mitad del siglo XX, a 32,2% en 1983, cuando estalló la crisis económica; logró su máxima recuperación en 1994, al alcanzar 38,5%, y se desplomó nuevamente a 33,3% en 1995, en correspondencia con la recesión económica registrada ese año. La reducción de la participación de los salarios en el producto no agropecuario se explica por la disminución simultánea de los salarios reales y de la tasa de salarización de la población ocupada; el salario mínimo de 1991 equivalió al 42,1% del correspondiente a 1982, y el salario medio manufacturero perdió, entre esos mismos años, 22% de su valor (Fuji Gambero, 1995). En correspondencia con estas tendencias, mientras que para 1970 la tasa de salarización de la población ocupada en la ZMCM era de 85%, en 2000, de acuerdo con los resultados del censo general de población y vivienda aplicado ese mismo año, esta cifra había caído a 72,4%.

Por otro lado, la precariedad de las condiciones laborales para buena parte de la población metropolitana puede ser vista a través de indicadores como el contar o no con derecho a prestaciones médicas a través de algunas de las instituciones de seguridad social. Para la totalidad de la población, en el año 2000, la situación prácticamente se dividía en partes iguales, entre quienes tenían este derecho –50,9%– y quienes no lo tenían –49,1%–.

¿Cómo se expresa lo anterior en términos de la estructura social, de la cobertura de las necesidades básicas y del acceso al consumo? El problema podría sintetizarse en una comparación simple; si el fenómeno del *thatcherismo* en Gran Bretaña ha sido definido como el de la sociedad de los dos tercios, se podría afirmar que, en el caso de la gran metrópoli mexicana, también estaríamos hablando de una sociedad de los dos tercios, pero *invertida*. En efecto, de acuerdo con una medición que combina la pobreza por ingresos con la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la ZMCM, para el año 2000 resulta una proporción de pobres de 61,3%, esto es 7,5 puntos porcentuales más de pobres que en 1984. Además, la proporción de pobres extremos casi se duplicó entre 1984 y 2000 (Duhau y Giglia, 2008)⁴.

4 Otras estimaciones de pobreza, incluidas las oficiales, arrojan porcentajes inferiores a los

Cabe señalar que estas estimaciones, que nos muestran que para el año 2000 bastante más de la mitad de la población de la ZMCM resultó ser pobre —de acuerdo con el método de medición de la pobreza aplicado por Boltvinik (1999)—, se dan a pesar de que se puede afirmar que ha existido un esfuerzo sostenido durante los años noventa para el aprovisionamiento de servicios básicos, tal como lo indica, por ejemplo, la evolución del porcentaje de viviendas que disponen de agua corriente, que pasó de 43,5% en 1950 a 69% en 2000 (Duhau y Giglia, 2008); y que los niveles educativos de la población metropolitana mejoraron de modo consistente durante las últimas tres décadas del siglo XX, tal como lo indica la evolución de la proporción de población de 15 años y más que cuenta con educación primaria y secundaria completas, la cual pasó de 5,1% en 1970 a 62,5% en 2000 (Duhau y Giglia, 2008). Sin embargo, el resto de las variables determinantes de la pobreza (distribución del ingreso, empleo, niveles salariales) muestran un comportamiento que no ha ido en la misma dirección.

La persistencia de una distribución sumamente desigual del ingreso, la proliferación del empleo informal —en buena medida bajo la forma del autoempleo en el comercio y otras diversas actividades en la vía pública— y los elevados niveles de pobreza existentes se expresan en la metrópoli en una variedad de fenómenos relativos a las formas mediante las cuales una proporción significativa de los hogares, por una parte, resuelve sus necesidades habitacionales a través de la autoconstrucción y el mercado informal del suelo, participando, de este modo, en la expansión periférica de los asentamientos informales; y, por otra, se inserta en el mercado de trabajo a través de ocupaciones de baja productividad y remuneración, y en gran medida informales. De acuerdo con los resultados de la muestra censal de 2000, en la ZMCM, más de 220 mil personas, equivalentes al 3,3% de la población ocupada, desempeñaban alguna actividad informal en la vía pública; otras 337.000, es decir más del 5% de la población ocupada, se desempeñaban como servidores domésticos; y otro 4% se desempeñaba en servicios de limpieza y otras actividades manuales de servicio.

calculados por Boltvinik (1999); pero, en todo caso, lo significativo es que la aplicación de un mismo método para el período 1984-2000 muestra que en este último año la proporción de hogares pobres era considerablemente superior a la existente en 1984, y que si bien entre 1989 y 2000 la proporción de hogares pobres disminuyó levemente, la de hogares en pobreza extrema prácticamente se duplicó entre 1984 y 2000.

Como contrapartida, el contingente de lo que podemos considerar como clases medias de la metrópoli es proporcionalmente reducido, aunque numéricamente considerable, dado el tamaño absoluto de la población metropolitana. Teniendo en cuenta una estratificación de niveles de ingreso de los hogares basada en la muestra censal de 2000, se puede estimar que las clases medias, junto con la clase alta (esta última una minúscula porción del total), están conformadas por alrededor de la tercera parte de los hogares (Duhau, 2003).

De modo que en la metrópoli coexisten la riqueza, la concentración de las sedes de las filiales de grandes empresas multinacionales y las casas matrices de las grandes corporaciones nacionales, su papel de nodo destacado en la red global de comunicaciones y una ubicación, a comienzos del presente siglo, en el decimosexto lugar mundial en viajes aéreos (Parnreiter, 2002), con la presencia de situaciones generalizadas de pobreza, altos niveles de precariedad habitacional —que se reflejan, por ejemplo, en el hecho de que más de la cuarta parte de las viviendas carezcan de distribución interna de agua potable⁵— y el amplio predominio de ocupaciones de baja remuneración o, en una alta proporción, informales, lo que significa, para 50% de la población metropolitana, la carencia de formas básicas de protección social. En suma, se trata de una metrópoli de fuertes contrastes urbanos y sociales que se manifiestan en contrastes igualmente notorios en las formas de habitar, de movilizarse cotidianamente y de utilizar y percibir el espacio urbano.

En forma paralela al tránsito de metrópoli industrial a metrópoli globalizada, y en parte como subproducto de dicho tránsito y de cambios demográficos que responden a una evolución a largo plazo, la expansión del área urbanizada y el crecimiento de la población metropolitana han dejado de obedecer, como sucedía entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado, a las migraciones internas, para responder, fundamentalmente, a los cambios en la estructura demográfica y al crecimiento natural, actualmente muy moderado (alrededor de 1% anual).

5 Es importante señalar que la cobertura de la red pública de agua potable beneficia a más del 95% de las viviendas a escala metropolitana, de modo que la diferencia entre el dato señalado y la cobertura de la red indica un problema de precariedad de la vivienda y no la ausencia de cobertura del servicio público.

Junto al hecho de que, en conjunto, la ZMCM ha dejado de ser una aglomeración cuyo crecimiento demográfico se debe a las migraciones internas, nos encontramos, en la actualidad, frente a una estructura demográfica cuya evolución presenta *tres grandes tendencias*, que deben ser destacadas en relación con el proceso de producción del espacio urbanometropolitano, y en particular con la demanda de vivienda. La primera se refiere a que las tasas de crecimiento demográfico recientes, correspondientes al Distrito Federal y a los municipios conurbados, muestran que el Distrito Federal se comporta, en conjunto, como una entidad de crecimiento social negativo⁶, y la mayoría de los municipios conurbados, como jurisdicciones de mediana o fuerte atracción de nuevos habitantes. Se trata de un fenómeno de movilidad residencial intrametropolitana dentro del cual buena parte de las delegaciones del Distrito Federal operan como áreas de expulsión de población, y un conjunto de municipios conurbados, como áreas de recepción; para 1990, el 59% del total de los no nativos residentes en estos últimos provenían del Distrito Federal, y entre el conteo de población de 1995 y el censo de 2000, los procesos de intercambio de población entre delegaciones del Distrito Federal y municipios conurbados del estado de México dieron como resultado un saldo positivo, para estos últimos, de poco más de 322 mil habitantes. En los años ochenta y noventa del siglo pasado y la primera década del actual, este fenómeno estuvo fuertemente relacionado con los procesos de urbanización periférica, ya que esta movilidad residencial intrametropolitana está estrechamente vinculada con la formación de nuevos hogares, que encuentran una solución a sus necesidades habitacionales en el acceso informal a un suelo barato o a una vivienda de interés social en la periferia metropolitana (Duhau, 2003).

La segunda de estas grandes tendencias demográficas tiene que ver con el proceso de transición demográfica que determina que el número de hogares crezca actualmente a tasas superiores a las correspondientes al crecimiento demográfico, lo cual genera una demanda de nuevas viviendas muy superior a la que podría inferirse si solo se considera la tasa me-

6 Es decir que la población que se traslada anualmente del Distrito Federal hacia otras entidades del país o hacia el exterior, en particular del estado de México, supera numéricamente a la que llega al Distrito Federal desde otras entidades o del exterior.

dia anual de crecimiento de la población. Este fenómeno se puede apreciar comparando dichas tasas con las correspondientes al número de viviendas. Mientras que en las décadas de los años cincuenta y sesenta la población metropolitana crecía a tasas superiores a las correspondientes al crecimiento del número de viviendas, la tendencia se invirtió en las décadas subsiguientes, de modo que para el conjunto de la ZMCM, entre 1995 y 2000, la tasa de crecimiento medio anual del número de viviendas fue superior, en casi el 85%, a la tasa de crecimiento de la población y, en el caso del Distrito Federal, la primera superó más de diez veces a la segunda (Duhau, 2003).

La tercera tendencia, a su vez estrechamente vinculada con las dos primeras, es la rápida disminución del tamaño promedio de los hogares y del número de ocupantes por vivienda, un fenómeno que está asociado tanto a la disminución del número promedio de hijos, como a la tasa de formación de nuevos hogares. El promedio de ocupantes por vivienda pasó, para el conjunto de la ZMCM, de 5,7 en 1970 a 4,0 en 2005 (Duhau y Giglia, 2008).

En suma, la población metropolitana, recientemente, ha crecido en conjunto a una tasa levemente menor a la correspondiente a la población nacional, la cual, por lo demás, ha pasado a ser una tasa que puede ser considerada moderada. Sin embargo, la metrópoli continúa enfrentando condiciones sumamente complejas debido, entre otras cosas, a los altos índices de pobreza, a la proliferación de la informalidad y la precariedad laboral, al proceso en curso de redistribución intrametropolitana de la población, a la creciente fragmentación del tejido urbano, y a las condiciones y medios para la movilidad cotidiana deficientes, lo cual determina que (aunque los viajes realizados exclusivamente en automóvil –de acuerdo con información disponible para el año 2007– representan solo poco más del 28% del total) se de una saturación de la red vial, y que los sistemas de transporte colectivo disponibles impongan travesías cotidianas verdaderamente penosas a gran parte de la población.

El espacio metropolitano: urbanización del suelo y producción del espacio habitado

La dinámica y características del proceso de producción del espacio urbano-metropolitano, desde mediados del siglo pasado, tiene como uno de sus supuestos fundamentales el hecho de que, ya desde los años treinta, el crecimiento del área urbanizada se dio invariablemente a través de la interrelación entre modalidades reguladas de incorporación del suelo a usos urbanos y procesos de urbanización no regulados, consistentes, fundamentalmente, en la formación de barrios (“colonias”) populares, sustentada, a su vez, en el amplio desarrollo de un mercado irregular del suelo⁷.

En 1950, la primera ZMCM estaba integrada por la entonces Ciudad de México (las actuales cuatro delegaciones centrales) y siete delegaciones del Distrito Federal, más dos municipios del estado de México. La ZMCM contaba con una población censal de 2'982.075 habitantes, sobre una superficie urbanizada de 26.275 hectáreas, con una densidad urbana bruta de 113,49 habitantes por hectárea. Para el año 2000, la conurbación contaba con una población censal de 17'682.182 habitantes⁸ y un área urbanizada que probablemente se situaba alrededor de 140 mil hectáreas (Duhau y Giglia, 2008).

Lo anterior significa que, para el año 2000, la superficie urbana de la conurbación equivalió a 5,3 veces la que tenía medio siglo atrás, y que su población casi se sextuplicó durante el mismo lapso. De modo que tres cuartas partes de la población con que contaba en 1950 residían en la entonces Ciudad de México, es decir el área que ocupan actualmente las cuatro delegaciones del Distrito Federal, consideradas habitualmente como delegaciones centrales –Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza–. Estas mismas delegaciones albergan, en la actualidad, menos del 10% de la población metropolitana, mientras que

7 Entendemos por “irregularidad” urbana (zona urbana irregular, fraccionamiento irregular, mercado irregular de suelo, etc.) las formas de subdivisión y urbanización del suelo realizadas sin cumplir con los requisitos legales aplicables a la incorporación de nuevas áreas a usos urbanos.

8 La cifra de población corresponde en este caso al área urbana del Distrito Federal más el área urbana de 28 municipios conurbados del estado de México, conjunto que representa alrededor de 95% de la población urbana del valle de México.

los dos únicos municipios conurbados en aquel entonces —Naucalpan y Tlalnepantla—, que contaban, cada uno, en 1950, con poco más de 29 mil habitantes, para el año 2000 superaban los 800 y 700 mil habitantes, respectivamente.

Si consideramos en su conjunto al actual tejido urbano-metropolitano, podemos distinguir dos grandes grupos de elementos. Por una parte, los espacios urbanos a partir de los cuales se estructuró el crecimiento metropolitano o que fueron conurbándose a lo largo del proceso de metropolización. Por otra, los espacios resultantes de las modalidades de urbanización del suelo que, desde los años cuarenta del siglo pasado, han operado sucesiva o simultáneamente como dispositivos para la producción de nuevos espacios urbanos. Dentro del primer grupo es posible distinguir tres tipos fundamentales de tejido urbano correspondientes a otros tantos urbanismos o formas de organizar la ciudad o, al menos, el espacio habitado.

El primer tipo corresponde al *urbanismo ibérico-colonial*⁹ formalizado en las Leyes de Indias, que definió un tejido urbano organizado por medio de la traza en damero y una centralidad determinada a partir de la sede del poder político y religioso. A él corresponden el centro histórico de la ciudad de México y las trazas originales de lo que fueran villas coloniales, como los centros históricos de las delegaciones Coyoacán, Tlalpan y Azcapotzalco, que fueron fundadas de modo independiente en la época colonial, en lo que hoy es el territorio del Distrito Federal. Con la excepción de la villa de Tlalpan, esta ciudad del urbanismo ibérico, así como la mayor parte de la ciudad moderna, corresponden al área reconocida como área urbana de la ciudad de México y del Distrito Federal en el plano catastral de 1929. De acuerdo con la tipología desarrollada por el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM-SIG)¹⁰, esta área urbana de 1929 se extiende sobre una superficie de 8.336 hectáreas.

9 Desde luego, antes del urbanismo ibérico, en el valle de México existieron el urbanismo azteca o el de los pueblos de origen náhuatl; pero se trata de un urbanismo cuyas huellas actuales se limitan a sitios arqueológicos.

10 El OCIM se constituyó en los años noventa como un programa de investigación en el que participaban el Área de Sociología Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco y el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, AC (CENVI).

El segundo tipo es el *urbanismo moderno*, dentro del que destacan como ejemplos paradigmáticos, a nivel internacional, la renovación haussmaniana¹¹ de París y el ensanche de Barcelona¹². Se trata de un urbanismo que produjo la ciudad a partir del espacio público y que organizó el tejido urbano a través de la jerarquización de las vías públicas, la relación entre el ancho de las mismas y las características y altura de las edificaciones, y las centralidades definidas a través de corredores comerciales, parques y plazas¹³. Corresponde gruesamente, en el caso de la ZMCM, a la mayor parte de las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, e incluye como ejemplos destacados a colonias como Polanco, Roma y Condesa, las tres desarrolladas durante las dos o tres primeras décadas del siglo XX.

El tercer modelo urbanístico es el correspondiente al de los *poblados rurales* y aquellos núcleos que, en la ciudad de México, han conservado la denominación de “barrios” y que se originaron ya sea como asentamientos prehispánicos, o como extensión de las antiguas villas (por ejemplo, La Conchita, el Cuadrante de San Francisco y Los Reyes, en Coyoacán). Los poblados rurales, o simplemente “pueblos”, como habitualmente se les denomina, han jugado un papel importante en el desarrollo del proceso de metropolización, ya que un gran número de ellos fue incorporado, durante la segunda mitad del siglo pasado y aun en la actualidad, a la conurbación metropolitana. Por ello, los pueblos, además de haber quedado, muchos de ellos, incorporados a la porción más antigua de la metrópoli (actual *ciudad central*), son, junto con las cabeceras administra-

11 El término “haussmaniano(a)” deriva del barón de Haussmann, encargado, por orden de Napoleón III, del gran programa de obras públicas y de renovación urbana de París, llevado adelante entre los años 1850 y 1870 (Hall, 2001).

12 El proyecto para la expansión de la traza pre-moderna de Barcelona, que incluyó el área conocida como “ciudad gótica” (medieval), fue elaborado bajo el nombre de “Proyecto para el ensanche de Barcelona” (1859) por el arquitecto Ildefonso Cerdá. Al igual que la renovación emprendida por el barón de Haussmann en París, el proyecto de Barcelona se basó en las características que debía tener el espacio público, y es sin duda uno de los trabajos que inaugura las ideas que orientaron la producción de la ciudad moderna.

13 Desde nuestra perspectiva, la ciudad *moderna* es la que, en Europa y América Latina, surgió de las ideas urbanísticas aplicadas en los procesos de reforma y renovación urbanas que tuvieron lugar desde mediados del siglo XIX y que, en América Latina en general y en México en particular, orientaron las formas de organizar el espacio urbano, aproximadamente hasta los años cuarenta del siglo XX.

tivas también conurbadas en el proceso de metropolización, un elemento constitutivo del proceso de expansión metropolitana. Su incorporación en el curso de dicho proceso ha jugado un importante papel en la oferta de suelo para vivienda popular y, por consiguiente, en la producción de vivienda autoconstruida. Entre 1990 y 2005, el suelo disponible en los pueblos conurbados albergó a más de 157 mil viviendas adicionales (ver Cuadro 4 del capítulo 3).

En cuanto al segundo grupo de elementos, es decir los correspondientes al proceso de expansión metropolitana vía la incorporación de nuevas áreas al desarrollo urbano, desde los años cuarenta del siglo pasado a la actualidad, la producción de nuevas áreas urbanas ha procedido, simultánea o sucesivamente, a través de cuatro grandes modalidades:

- Los fraccionamientos habitacionales/residenciales, que en buena medida respondieron, sobre todo desde fines de los años cincuenta y los años ochenta, al modelo que podríamos llamar del suburbio residencial.
- Los conjuntos o unidades de vivienda de interés social, con un papel importante sobre todo a partir de la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1973.
- Las colonias populares, una modalidad de producción no regulada de la ciudad que alcanzó su apogeo entre los años sesenta y ochenta, pero que reconoce antecedentes desde los años treinta del siglo pasado.
- Los productos del *urbanismo insular*, que fundamentalmente comprenden: los *conjuntos urbanos* que, en distintas modalidades y desde mediados de los años noventa, han sustituido a los fraccionamientos como dispositivo legal para la urbanización de suelo; los grandes nodos comerciales y de servicios desarrollados bajo la forma de centros y plazas comerciales; y algunos grandes proyectos urbanos multifuncionales, entre los que destaca Santa Fe en el poniente del Distrito Federal. Estos tres tipos de elementos se convirtieron, a partir de los años noventa, en las formas absolutamente dominantes de urbanización del suelo, e incluso han influido fuertemente en la renovación del espacio urbanizado.

En tanto que dispositivo para la urbanización del suelo, los *fraccionamientos*, aunque no fueron la principal vía para la expansión del área urbanizada —lugar que corresponde a las colonias populares—, operaron, hasta comienzos de los años noventa, como el dispositivo disponible para la expansión regulada del espacio urbano, proporcionaron la plataforma para el acceso a la vivienda suburbana unifamiliar en propiedad para las clases medias y una parte de las clases trabajadoras, y funcionaron como mecanismo para la estratificación socioespacial del espacio habitado. Esto último porque las normas correspondientes establecieron diversas categorías según las características de la infraestructura y el tamaño de los lotes. Así, de acuerdo con la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México, expedida en 1958, las divisiones podían ser de cinco tipos: popular, residencial, residencial campestre, granjas e industrial (Schteingart, 1989), sin contemplar, en general, alternativas que supusieran la combinación de diferentes tamaños de lotes y diferentes niveles de uso habitacional en un mismo fraccionamiento.

Desde los años cuarenta y hasta los años ochenta del siglo pasado, los fraccionamientos, como modalidad reglamentada desde 1936 en el Distrito Federal y desde 1958 en el estado de México, fueron el principal dispositivo para la urbanización legal de suelo en la ZMCM. Aunque desde luego, la fundación de nuevas colonias mediante autorización formalmente expedida por el gobierno del Distrito Federal se remonta a varias décadas atrás¹⁴. La promoción de nuevas colonias destinadas a las clases medias y altas, por un lado (Olsen, 2004), y la formación, por invasión, arrendamiento de lotes o cooperativas, de colonias destinadas a las clases trabajadoras (Cruz Rodríguez, 2004), por otro, produjeron una gran expansión física en las tres primeras décadas del siglo XX.

El caso paradigmático de fraccionamiento suburbano, por ser el primero en el tiempo —a fines de los años cincuenta—, es seguramente la Ciudad Satélite en el municipio de Naucalpan (Jiménez Trejo, 1997). Primera manifestación de urbanismo suburbano a gran escala en el proceso de expansión de la metrópoli, inspirado precisamente en los *subur-*

14 Se calcula que para 1900 la ciudad de México ocupaba 2.770 hectáreas y contaba con una población de algo más de 368.000 habitantes, en tanto que para 1930 se extendía ya sobre 8.600 hectáreas y su población superaba el millón de habitantes (Cruz Rodríguez, 2004).

bios estadounidenses¹⁵.

De acuerdo con cifras elaboradas por M. Schteingart, en el Distrito Federal, para el período 1940-1975, el número de lotes aprobados en fraccionamientos fue de 72.588 (Schteingart, 1989). Los fraccionamientos en el Distrito Federal constituyen una modalidad de incorporación de suelo a usos urbanos cuyos últimos especímenes fueron desarrollados entre fines de los años setenta y mediados de los ochenta, y se sitúan sobre todo en delegaciones del sur de la capital (Coyoacán, Álvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras y Xochimilco).

En cuanto a los municipios conurbados, diversos autores (Iracheta, 1984; Schteingart, 1989) han analizado el papel desempeñado por los fraccionamientos en la urbanización del suelo y la producción del espacio habitado. En conjunto, en los doce municipios ya conurbados para 1970, se autorizaron, entre 1958 y 1981, un total de 336 fraccionamientos con una superficie de 14.132 hectáreas. Durante la década de los ochenta, la década de la crisis, el ritmo de urbanización por medio de este dispositivo experimentó un franco desplome, ya que, si bien se autorizaron 103 fraccionamientos entre 1980 y 1991, de los cuales 68 fueron acreditados entre 1980 y 1983, la superficie total de los mismos solo alcanzaba 3.580 hectáreas, en tanto que el crecimiento total del área urbanizada durante la década alcanzó las 29 mil hectáreas (Gobierno del Estado de México / SEDUOP, 1992). Desde mediados de los ochenta, los fraccionamientos tendieron a perder significación como modalidad de urbanización del suelo, y para los años noventa la modalidad fraccionamiento prácticamente desapareció, para finalmente ser reemplazada por la de los *conjuntos urbanos*.

15 En Estados Unidos, los suburbios (*suburbs*) han sido, desde los años treinta del siglo XX, una modalidad de producción de áreas destinadas al uso habitacional fuera de las ciudades que, a su vez, siguieron un modelo desarrollado, ya desde el siglo XIX, en Londres, como alternativa a la ciudad densa y multifuncional resultante del intenso proceso de urbanización que tuvo lugar a partir del siglo XVIII. Los suburbios de las ciudades estadounidenses se caracterizan, entre otras cosas, por haber sido concebidos como un hábitat de baja densidad, conformado por viviendas unifamiliares sembradas en terrenos amplios y separadas de los usos no habitacionales. En Estados Unidos, los suburbios siempre han sido percibidos como diferentes y opuestos a la "ciudad", y no como parte de ella. Para una síntesis histórica de sus orígenes en Inglaterra y su evolución en Estados Unidos véase Fishman (1987).

El segundo gran dispositivo para la urbanización del suelo en el proceso de conformación de la metrópoli industrial es el *conjunto* o *unidad habitacional*. Se trata de una modalidad que reconoce algunos antecedentes importantes en los años cuarenta y cincuenta, como el multifamiliar Miguel Alemán y el Centro Urbano Tlatelolco. Pero la etapa de verdadera difusión de las unidades habitacionales, como alternativa de vivienda en gran escala y, al mismo tiempo, como dispositivo de urbanización, fue posible gracias a la creación de diversos fondos destinados al financiamiento de *vivienda de interés social*, es decir de mecanismos financieros que hicieron posible la institucionalización de un sistema de crédito para la adquisición de vivienda accesible, si no para el conjunto de la población, al menos para una porción significativa de los trabajadores asalariados formales, en particular aquellos empleados por la industria y por el Gobierno¹⁶.

La producción de las unidades habitacionales, en particular las de gran tamaño, muestra una lógica de localización orientada hacia el abatimiento de los costos a través de la adquisición de suelo barato y de las economías de escala. La unidad o conjunto habitacional, que fue promovido desde los años setenta por instituciones como el INFONAVIT y el FOVISSSTE (un fondo de vivienda para trabajadores del gobierno), al igual que los conjuntos generalmente de menor tamaño, promovidos por desarrolladores privados con apoyo en el financiamiento proporcionado por el Fondo Financiero de la Vivienda (FOVI), continuaron, en general, el modelo que anteriormente recibía el nombre de “multifamiliar”, en el cual predominaba el agrupamiento de edificios de departamentos que contaban, en los casos de mediano y gran tamaño, con equipamientos y áreas recreativas propios.

Según la normativa vigente para los conjuntos financiados por el INFONAVIT en los años setenta y ochenta, “los conjuntos habitacionales [debían] ser concebidos como pequeñas células de una ciudad con ambientes específicos que, a la vez, se integran al entorno urbano existente” (INFONAVIT, 1987, citado por García y Puebla, 1998: 70). Y

16 Existe un buen número de trabajos consagrados a la evolución de las instituciones, dispositivos y programas públicos destinados al financiamiento y la promoción de la vivienda. Para una primera evaluación de los grandes fondos creados en los años setenta véase Garza y Schteingart (1978); y para un análisis de las reformas de las instituciones y programas públicos de vivienda realizadas en los años noventa véase Puebla (2002).

(...) las normas para la localización de los conjuntos en una determinada localidad [establecían] que estos deben integrarse al tejido urbano existente, así como a las redes de infraestructura y a la vialidad local, que cumplan con las políticas urbanas allí establecidas y que se encuentren cercanos a las fuentes de empleo de los trabajadores destinatarios (García y Puebla, 1998: 71).

Sin embargo, estas normas, orientadas a la integración al entorno urbano circundante, sobre todo en los casos de las unidades medianas y grandes, no impidieron que, dados su morfología y tamaño, muchas de ellas constituyeran fragmentos urbanos netamente diferenciados del tejido urbano circundante, e implicaran una solución de continuidad en el mismo. Se trata, por lo demás, del mismo efecto que se produjo en otros países donde se construyeron grandes conjuntos del mismo tipo (Peillon, 2001), debido, precisamente, a que los propósitos de integración no se compatibilizan con la naturaleza del modelo urbanístico implicado en la idea misma del “conjunto” o “unidad” de viviendas de tipo homogéneo.

Por otro lado, la lógica que organizó la producción y gestión de la vivienda de interés social durante los años setenta y ochenta, vigente hasta las reformas de los grandes organismos de vivienda sancionadas en 1992, fue una lógica *colectiva* o de *colectivización* de las diferentes dimensiones implicadas en el proceso de promoción, producción, adjudicación de las viviendas y gestión de los conjuntos una vez concluidos y ocupados. Este principio de colectivización, vale la pena señalarlo, se dio junto al de acceso a la propiedad individual de la vivienda que, desde hace décadas, ha presidido, en México, todos los esfuerzos, programas e instituciones públicos orientados a atender las necesidades habitacionales y a facilitar el acceso a la vivienda por parte de la población trabajadora¹⁷.

17 Esto debe subrayarse, porque en muchos países la vivienda que en México se denomina *de interés social*, es decir la vivienda de bajo costo, financiada mediante créditos de largo plazo otorgados a tasas de interés preferenciales a fin de facilitar su adquisición por parte de los hogares cuyos ingresos son insuficientes para recurrir al crédito hipotecario otorgado por los bancos, es producida como vivienda de propiedad pública destinada a ser *arrendada* mediante la aplicación de subsidios de nivel variable de acuerdo con los ingresos de los hogares que se benefician de los mismos. Tal es el caso, por ejemplo, de la vivienda social (*logement social*) en Francia y la vivienda pública (*public housing*) en el Reino Unido.

La tercera modalidad de producción del espacio urbano, la del urbanismo popular, corresponde a la ciudad producida a partir de la vivienda y los servicios básicos, por medio de lo que habitualmente se denomina asentamientos informales o irregulares, conocidos en México como *colonias populares*. Se trata de espacios urbanos cuya estructura responde a la búsqueda de un aprovechamiento máximo del suelo para uso habitacional. Dado que en la ZMCM las colonias populares albergan, según estimaciones correspondientes a 2005, a alrededor del 46% del inventario habitacional (ver Cuadro 3b del capítulo 3), estas constituyen, cuantitativamente, el principal componente del área urbanizada y del espacio habitado, y han operado, por consiguiente, como un determinante fundamental del proceso de metropolización.

Si bien en la ZMCM, al igual que en otras ciudades mexicanas y de otros países de América Latina, la conformación de asentamientos irregulares se ha dado, en muchas ocasiones, a través de procesos de invasión de tierras, el fenómeno general de la llamada urbanización popular se ha desarrollado fundamentalmente durante las últimas décadas, a través del fraccionamiento irregular del suelo y del acceso al mismo por medio de procedimientos informales de compra-venta, y no de la invasión o apropiación de hecho.

Las colonias populares constituyen un contexto urbano que puede ser caracterizado por los siguientes rasgos generales:

- La organización y características de los espacios públicos son el resultado de procesos más o menos azarosos, orientados por el modo y las circunstancias en las que se produjo la parcelación del suelo. Cuando son el producto de operaciones en una escala significativa, la traza suele presentar una estructura regular, pero de todos modos el espacio público tiende a resultar reducido al espacio vial, sin diferenciación, en muchos casos, del área de circulación vehicular y peatonal.
- Las edificaciones se desarrollan, en su gran mayoría, de acuerdo con un saber empírico ajeno al orden urbano formal, y tienden a ocupar toda el área disponible en cada terreno. Las viviendas se mejoran y amplían y, eventualmente, incorporan usos no habitacionales, ignorando de modo generalizado el orden urbano formalmente vigente.

- Los usos del suelo evolucionan de modo espontáneo, de acuerdo con las necesidades de comercio y servicio de proximidad, y con la aparición de centralidades inducidas por la presencia de alguna vialidad principal y por el flujo de los medios de transporte público.
- Las prácticas urbanas y los usos del espacio público se presentan organizados en términos de una urbanidad de usos y costumbres que responde a reglas de convivencia que incluyen la aceptación pragmática de múltiples formas de apropiación y usufructo del espacio público para fines privados (Duhau y Giglia, 2004).

La evolución seguida por el tejido urbano existente hasta los años veinte del siglo pasado (la ciudad colonial y la ciudad moderna), y las formas de producción del espacio habitado por medio de las cuales procedió el proceso de urbanización y metropolización desde los años treinta (fraccionamientos, conjuntos habitacionales, colonias populares, conurbación y expansión de pueblos y antiguas cabeceras administrativas) permiten entender, en lo fundamental, la evolución y conformación de la *estructura socioespacial* de la metrópoli hasta los años ochenta. A partir de allí, al mismo tiempo que influye en los procesos de renovación de la ciudad construida, una nueva modalidad de producción del espacio urbano que puede ser denominada *urbanismo insular* se ha convertido en la modalidad absolutamente dominante en los procesos de expansión formal del área urbanizada.

El urbanismo insular: grandes proyectos inmobiliarios y política urbana en los últimos veinte años

Las políticas urbanas y la producción del marco construido en la ZMCM, desde fines de los años ochenta hasta la actualidad, han estado marcadas por: tendencias vinculadas con cambios significativos en los papeles relativos del sector público y el sector privado en la producción y organización del espacio urbano; por la importancia ganada por el sector terciario, tanto en la economía nacional como en la base económica metropolitana, así como su franca reestructuración desde la segunda mitad de los años ochenta; y por el nuevo papel que juegan las grandes empresas

desarrolladoras en la promoción y producción, a escala masiva, de vivienda de interés social. El período de referencia aparece marcado por dos auges inmobiliarios, el primero entre fines de los años ochenta y 1994, y el segundo iniciado hacia fines de la década pasada y que continúa hasta la actualidad, incluso en el marco de la crisis económica. Previamente, durante los años ochenta, la metrópoli había experimentado un verdadero estancamiento en la actividad inmobiliaria formal, lo que provocó que lo fundamental del crecimiento del área urbana se diera bajo modalidades informales.

El breve auge inmobiliario que se extendió desde fines de los años ochenta hasta 1994 estuvo vinculado al desarrollo de una amplia oferta de financiamiento bancario para vivienda residencial media y alta, y para la realización de un gran número de proyectos inmobiliarios de gran envergadura, vinculados con la reestructuración del comercio y los servicios. Este auge inmobiliario fue acompañado, y en parte impulsado, por formas específicas de regulación del desarrollo urbano, y estuvo centrado, al menos en el Distrito Federal, en la producción de vivienda de nivel medio y alto, y en la construcción de centros comerciales, edificios y espacios destinados, en gran medida, a servicios financieros y comerciales vinculados con lo que se suele llamar el *terciario superior*.

En el Distrito Federal, si bien la Ley de Desarrollo Urbano vigente hasta 1996 preveía la actualización del Programa General y de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano cada tres años, hasta fines de dicho año, estuvo vigente una versión publicada en 1987. En la práctica, la adecuación de los programas operó, más que a través de su revisión global o de la reformulación explícita de los objetivos que orientaron su elaboración, por medio de una multiplicidad de adecuaciones más o menos puntuales, derivadas tanto de los conflictos emergentes de la aplicación de las regulaciones, como de los requerimientos resultantes de la gran reactivación de la actividad inmobiliaria producida hacia fines de los años ochenta.

Para ello se utilizaron dos instrumentos previstos en la ley anterior: las *modificaciones de planes parciales* (de usos del suelo), a través de las cuales se autorizan usos o densidades no contempladas en el programa parcial delegacional correspondiente, y los convenios para la constitución de *zonas especiales de desarrollo controlado* (ZEDEC), previstos en la versión de 1987

del Programa Regulador. Las ZEDEC consistían en la delimitación de un área determinada, generalmente una colonia o una zona destinada a la realización de un proyecto urbano importante, para la cual se establecían regulaciones específicas que estarían vigentes durante un plazo que se definía en el convenio.

Para fines de 1993 se habían oficializado 22 ZEDEC, y otras 17 se encontraban en proceso de negociación, las cuales, en conjunto, sumaron el 21% del área urbana del Distrito Federal. Estas zonas se establecieron fundamentalmente en colonias y áreas en las cuales las fuertes presiones para la transformación de los usos del suelo establecidos en los planes vigentes comenzaron a manifestarse en el transcurso del auge inmobiliario, a través de la proliferación de solicitudes de modificación de planes parciales y de la emergencia de una serie de conflictos entre las organizaciones vecinales, por una parte, y los promotores inmobiliarios y las autoridades, por otra. En general —con excepción del caso del proyecto urbano Santa Fe—, el difundido uso de este instrumento expresó una gestión centrada en el área urbanizada y, como contrapartida, la relativa carencia de instrumentos para la gestión del crecimiento periférico y el área no urbanizada.

De acuerdo con el entonces coordinador de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre 1990 y 1993 se otorgaron permisos de construcción por un total de metros cuadrados superior al total correspondiente a los veinte años anteriores. Según dicho funcionario de la administración, correspondiente al período 1989-1994, la modificación puntual de las densidades autorizadas operó como mecanismo para aumentar las densidades habitacionales, ya que entre 1989 y 1993 se aprobaron 2.075 proyectos para la construcción de 84 mil viviendas, en terrenos donde los programas parciales únicamente permitían la edificación de cuarenta mil (Gamboa de Buen, 1994).

¿Qué significó todo esto en relación con las actividades económicas, la estructura urbana y la fisonomía de la capital? En primer término, un cierto grado de reconcentración de las actividades terciarias que, como hemos visto, estuvo acompañado de una desindustrialización relativa y absoluta. En segundo lugar, una veloz transformación del comercio y los servicios destinados al consumidor. Hubo una eclosión de centros comerciales y de supermercados, a través, en gran medida, de la asociación de las cadenas y

grupos económicos nacionales con las grandes cadenas estadounidenses, y de la proliferación de franquicias, tanto nacionales como internacionales, de comida rápida y servicios al consumidor. Un indicador de la intensa actividad de producción inmobiliaria vinculada a la reestructuración del sector terciario que se dio durante este período es el hecho de que entre 1989 y 1994 se inauguraron nueve grandes centros comerciales en el Distrito Federal y uno –Interlomas– en el municipio de Huixquilucan, de tipo *mall* o *shopping center*, de los cuales, hasta 1988, solo existían cuatro construidos a lo largo de las dos décadas previas en la capital: Plaza Universidad (1969), Plaza Lindavista (1976), Perisur (1980) y Plaza Galerías (1983), y uno –Plaza Satélite (1968)– en el municipio de Naucalpan.

En los municipios conurbados ocurrió algo semejante, pero en una escala menor. Allí, la operación de los instrumentos de regulación del desarrollo urbano, durante este período de auge inmobiliario, muestra el cambio de estrategia de los agentes inmobiliarios, en un contexto que puede considerarse de transición. En estos municipios, el desarrollo inmobiliario pasó de la expansión del área urbanizada por medio de nuevos fraccionamientos durante los años ochenta, a la ocupación de los espacios disponibles en áreas ya urbanizadas.

Este auge inmobiliario se vio bruscamente interrumpido por la macro devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994, por la consecuente estampida de las tasas de interés¹⁸ y por el colapso financiero. El desplome del mercado inmobiliario, subsiguiente a la macrodevaluación del peso mexicano en diciembre de 1994 y vinculado directamente con dos de sus efectos principales –el súbito aumento de las tasas de interés y la brutal caída de los salarios reales–, puso en evidencia tanto la fragilidad del sistema financiero como la inadecuada regulación del mismo¹⁹.

18 Esto produjo, además de la suspensión total del crédito hipotecario, una crisis del sistema bancario, que debió ser rescatado por el Gobierno, el cual se hizo cargo de una cartera vencida de dimensiones abrumadoras. Doce años después, de acuerdo con un informe de la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal dado a conocer en marzo de 2006, la deuda del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), el organismo encargado de la gestión de los pasivos derivados del rescate bancario, ascendía a 675.000 millones de pesos, equivalentes al 8% del PIB nacional (*La Jornada*, marzo 06, 2006).

19 Una evidencia ostensible de este desplome del mercado inmobiliario es la enorme cantidad de oficinas y locales comerciales que, en gran parte de los corredores y áreas privilegiados por el *boom* precedente, permanecían vacíos para 1996.

Debido al colapso financiero, el inicio de un nuevo auge inmobiliario a fines de los años noventa vino de la mano de una previa reestructuración de la banca y de la compra de casi la totalidad de los bancos nacionales, por parte de bancos extranjeros; así como del franco despegue del modelo de promoción y producción de vivienda de interés social, derivado de la reforma de los organismos públicos de vivienda durante la primera mitad de los años noventa (Puebla, 2002). Es importante señalar que, si bien el crédito hipotecario proporcionado por la banca prácticamente desapareció durante la segunda mitad de los años noventa, no ocurrió así con el crédito otorgado por los organismos públicos de vivienda, el cual mantuvo niveles semejantes a los que había manejado durante la primera mitad de dicha década. En la ZMCM, en términos de la producción de vivienda y de la organización del espacio habitado, este segundo auge inmobiliario consolidó las tendencias observables desde comienzos de los años noventa, y además fue complementado por un proceso de renovación del inventario habitacional en las delegaciones centrales del Distrito Federal y por una importante presencia del Instituto de Vivienda del gobierno de la capital (INVI) respecto a la promoción y financiamiento de vivienda de interés social.

La renovación habitacional en la capital fue propiciada por el gobierno de la ciudad, interesado en la recuperación del uso habitacional en las cuatro delegaciones definidas oficialmente como delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza). Este interés se manifestó a través de la aplicación, a partir del año 2001, de un bando de Gobierno, el Bando 2, emitido el 7 de diciembre de 2001. Este, en esencia, señala que se facilitará la producción de nuevas viviendas en dichas delegaciones, y se desalentará “el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco”. En relación con las primeras, se señala, además, que “se impulsará en estas delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad” (GDF, 2001). En realidad, la actividad de los desarrolladores privados de vivienda en las delegaciones centrales se concentró, en buena medida, en un conjunto relativamente reducido de colonias, donde predominan los hogares de clase media y media alta, y en correspondencia con ello, y dados los costos del

suelo —que por lo demás el mismo auge inmobiliario ha presionado fuertemente hacia el alza—, en departamentos y casas en condominios de nivel residencial y de lujo. En total se estima que, entre 2001 y 2005, los desarrolladores privados construyeron alrededor de cincuenta mil viviendas en las delegaciones centrales, y un total de más de 113 mil en todo el Distrito Federal. Por su parte, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, hasta diciembre de 2005, había financiado 29.979 viviendas de interés social en conjuntos, de las cuales, un poco más de la mitad (53%) se localizan en las delegaciones centrales (por regla general, en colonias diferentes y de perfil mucho más popular que las que concentran la actividad de los desarrolladores privados), 32% en las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, y otro 15% en las restantes delegaciones (INVI, s/f).

La renovación urbana, las transformaciones del terciario de consumo y las nuevas formas de producción del espacio urbanizado que se observan a partir de los años noventa han convertido ciertas tendencias ya insinuadas desde los años setenta en modalidades dominantes de concebir y organizar el espacio urbano. Estas modalidades implican la difusión de tipos de hábitat y de formas de implantación y distribución de las funciones urbanas, que en el caso de la ZMCM ya se insinuaban hacia fines de los años setenta; pero se incuban como modelo dominante —con la transición hacia el cambio de modelo de desarrollo del país en los años ochenta y el tránsito paralelo de la metrópoli del fordismo periférico a metrópoli terciaria globalizada— y comienzan a desplegarse de modo explosivo en los años noventa. Las manifestaciones de la ciudad insular no se limitan a las nuevas formas adoptadas por el hábitat de las clases acomodadas, sino que se despliegan en múltiples modalidades; son, en cierta medida, ubicuas y han encontrado un terreno especialmente fértil en la ciudad de México, pero también se difunden en otras zonas metropolitanas y ciudades del país²⁰. Se trata de un urbanismo de proyectos y escenarios que ha renunciado, o más bien parece no interesarle en absoluto, a una visión de conjunto de la ciudad y de su organización espacial.

Lo que explica la ubicuidad y el abrumador predominio de este urbanismo insular en la ciudad de México y en otras grandes metrópolis son tres procesos concurrentes. El primero es que ya no existen un modelo público de ciudad, ni un poder estatal regulador capaz ni interesado en inducir a los particulares, pero sobre todo al capital inmobiliario, a amoldarse a él. El segundo, que la escala en que se organiza actualmente el sector terciario globalizado de consumo (comercio, servicios) permite articular espacialmente las prácticas de los consumidores, por medio de un efecto *embudo*, que hace posible captar una suficiente cantidad de estos (dentro de un radio de escala significativa, aunque variable) mediante la implantación de los espacios comerciales en nodos viales o a lo largo de ejes metropolitanos, sin necesariamente estar rodeados, en su entorno inmediato, de áreas habitacionales. Y el tercero, que el hábitat destinado a la población *automovilizada*²¹, en la medida que es organizado en fragmentos amurallados conectados con la metrópoli por medio del automóvil, se presta a estrategias inmobiliarias de flexibilidad locacional. Es decir, goza de un grado significativo de *ubicuidad*, porque su emplazamiento, dado por una parte del proceso antes señalado, no depende de la inmediatez espacial del comercio y los servicios de proximidad, y su amurallamiento y talante introspectivo lo hacen *relativamente* indiferente a las características de su entorno. Alrededores que, por ello mismo, pueden ser tanto los de la ciudad densa como los de las áreas residenciales más o menos homogéneas y periféricas, e incluso contextos socialmente contrastantes, tal como se ha observado en el caso de São Paulo (Caldeira, 2000). Esta ubicuidad no impide que, existiendo la disponibilidad de grandes superficies a desarrollar, los proyectos inmobiliarios destinados a vivienda de nivel residencial se concentren en determinadas áreas, generando lo que podríamos considerar como archipiélagos de islas e islotes residenciales. En el caso de la ZMCM, este fenómeno se circunscribe fundamentalmente a tres áreas, que involucran dos delegaciones del Distrito Federal y dos municipios conurbados. Se trata del desarrollo urbano Santa Fe, a caballo en las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa; el área conocida como

21 Desde nuestro punto de vista, la *población automovilizada* no es aquella que dispone de un automóvil, sino la que ha incorporado este vehículo como modo exclusivo de movilidad y acceso en sus prácticas cotidianas.

Interlomas, en el municipio de Huixquilucan, que continúa el desarrollo histórico de la ciudad rica hacia el poniente, a partir de la delegación Miguel Hidalgo y el eje conformado por las colonias Polanco y Las Lomas, estructurado a partir de la avenida Reforma; y, también en el poniente de la aglomeración, la llamada Zona Esmeralda, en el municipio de Atizapán. El desarrollo más espectacular del urbanismo insular es, sin duda, el proyecto Santa Fe, que surgió como ZEDEC en un área no urbanizada, de alrededor de 800 hectáreas, situada en parte en la delegación Álvaro Obregón y en parte en la delegación Cuajimalpa, al poniente del Distrito Federal.

Un componente fundamental del urbanismo insular, y de lejos el más destacado en la literatura latinoamericana, está conformado por *diversas modalidades de hábitat cerrado*, destinado básicamente a los estratos de ingreso medio-alto y alto. Se trata de fraccionamientos cerrados, conjuntos residenciales y condominios horizontales, que comenzaron a tener una presencia significativa en la ZMCM hacia fines de los años setenta, pero se convirtieron en las modalidades dominantes para las nuevas viviendas destinadas a estos estratos en los años noventa.

En el área correspondiente al desarrollo Santa Fe y su zona de expansión residencial en la delegación Cuajimalpa se encuentran algunos de los más importantes conjuntos residenciales cerrados, actualmente en desarrollo en la ZMCM. Uno de ellos, Bosque Real, abarca 600 hectáreas, cuenta con dos campos de golf y es publicitado como “uno de los desarrollos más exclusivos de América Latina” (*Reforma*, mayo 28, 2006).

Interlomas, en el municipio de Huixquilucan, es, igualmente, una de las tres principales zonas donde se están concentrando las nuevas modalidades de desarrollo residencial basadas en el dispositivo de los conjuntos urbanos y los condominios horizontales. De acuerdo con un reportaje periodístico (Ibarra, 2005), hacia fines de 2005, en esta zona se estaban construyendo más de veinte mil viviendas en conjuntos residenciales y condominios horizontales y verticales.

Tanto en Santa Fe como en Interlomas (municipio de Huixquilucan) se presentan los típicos problemas derivados de la insularidad, entre ellos, la dificultad para vincularse con el resto de la ciudad para los miles de automóviles que convergen en unas pocas vialidades que funcionan como colectoras. De acuerdo con el mismo reportaje, en Interlomas, en

su conjunto que “alberga actualmente 120 mil habitantes”²² solo “hay cinco vialidades”; es decir, solo cinco vialidades *públicas*, porque el resto de las áreas de circulación operan como calles privadas de los diferentes fraccionamientos y conjuntos residenciales que conforman esta zona.

Por su parte, en la llamada Zona Esmeralda del municipio de Atizapán, según un convenio suscrito en noviembre de 2004 por la Coalición de Asociaciones de Colonos de la Zona Esmeralda y las empresas desarrolladoras que operan en el área, la parte ya desarrollada de la misma contaba con 8.103 viviendas, distribuidas en siete fraccionamientos y conjuntos residenciales que abarcan una superficie de alrededor de 800 hectáreas. El más importante de estos desarrollos es el fraccionamiento Condado de Sayavedra, que cuenta con una superficie de 387 hectáreas y 4.201 residencias. Este fraccionamiento, autorizado en 1975, es probablemente el primer gran desarrollo residencial cerrado de la ZMCM. Entre 2004 y junio de 2006, tres diferentes desarrolladores habían obtenido permisos para construir 5.930 viviendas en dos grandes conjuntos residenciales: Bosque Esmeralda y Lago Esmeralda, los cuales suman una superficie de 596 hectáreas (Vargas, 2006).

Aunque, por lo general, a una escala menor, y sobre todo bajo la modalidad de condominio horizontal, la difusión de islas residenciales destinadas a las familias de clase media, pero sobre todo de clase media-alta y alta, no se limita a las grandes concentraciones representadas por Santa Fe, Interlomas y la Zona Esmeralda, en el poniente de la metrópoli. En el sur y sur-poniente del Distrito Federal (delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco e incluso delegaciones centrales como Benito Juárez y Miguel Hidalgo), la proliferación de condominios horizontales de tamaño variable integrados por viviendas cuyas características oscilan entre el nivel simplemente medio o decididamente alto, aunque cuenta con antecedentes en los años setenta, comenzó en los años ochenta, y se convirtió en la modalidad absolutamente dominante de la vivienda unifamiliar nueva ofertada para estos estratos a partir de los años noventa. Si suponemos que la oferta de viviendas en

22 Se trata, sin duda, de una cifra incorrecta que exagera la importancia demográfica del área, ya que el Censo General de Población y Vivienda 2005 arrojó una población total de 224.042 habitantes para el municipio de Huixquilucan.

venta de nivel medio-residencial y alto es representativa del *stock* total existente en la actualidad en distintas jurisdicciones, se puede concluir que, en algunas jurisdicciones político-administrativas, la cantidad de viviendas unifamiliares en condominio horizontal actualmente supera a las *casas solas*, es decir a aquellas sembradas en lote propio y con fachada hacia la vía pública²³.

En la ZMCM, se presentan, como un segundo componente de la ciudad insular, los *conjuntos urbanos* de vivienda de interés social y medio que han venido a sustituir, desde mediados de los años noventa, a las unidades habitacionales, también de interés social y medio, financiadas por los organismos públicos de vivienda y promovidos por ellos mismos o por sindicatos de trabajadores –en los casos de los de interés social–, y por empresas privadas –en el caso de los de interés medio–, los cuales previamente eran financiados por el Fondo de la Vivienda (FOVI). Estos nuevos conjuntos urbanos son el producto de la convergencia de una nueva figura legal establecida tanto en el Distrito Federal como en el estado de México, con el traslado de la función de promoción y desarrollo de la vivienda de interés social a empresas privadas. Se trata de una figura legal y de un modo de producción del espacio habitacional que ha sustituido al fraccionamiento, una modalidad de urbanización del suelo que, a su vez, como ya se ha señalado, ha sido eliminada de las leyes correspondientes en ambas entidades.

Dadas sus dimensiones, estos conjuntos se convierten en grandes concentraciones de población que requieren de equipamientos y conforman una demanda concentrada de bienes y servicios. De allí que los desarrollos vayan acompañados de la construcción de centros comerciales y de la implantación de grandes cadenas de supermercados. El reducido tamaño de los terrenos destinados a cada vivienda, la producción en serie y la sustitución del Estado por los desarrolladores inmobiliarios en la provisión de los equipamientos e infraestructuras, aunados a la idea de ofrecer

23 Así, en el portal electrónico de Metros Cúbicos, el más importante en lo que respecta a oferta inmobiliaria de vivienda de nivel medio, residencial y alto, en el mes de abril de 2006, la oferta de casas (solas y en condominio) pone en evidencia que en delegaciones como Magdalena Contreras y Cuajimalpa el número de casas en condominio horizontal supera al número de casas solas, en tanto que en las delegaciones Tlalpan y Álvaro Obregón esta cifra representa un porcentaje importante pero no mayoritario.

“viviendas unifamiliares” ubicadas en un entorno exclusivamente habitacional y “seguro” y a la necesidad de disponer de grandes superficies, constituyen los principales ingredientes del modelo. El principio de las economías de escala, el costo del suelo y los parámetros de precio que se derivan de los techos fijados a los créditos hipotecarios por las instituciones públicas dedicadas al financiamiento de vivienda son los principales determinantes de la estrategia seguida por los grandes desarrolladores de vivienda. Se trata de una estrategia que implica la producción en serie de viviendas de tamaño reducido.

La aplicación del esquema en la ZMCM ha elevado la producción de viviendas formales de bajo costo a un ritmo y en un número excepcionales. Entre 1994 y mediados de 2005 fueron autorizados 115 *conjuntos urbanos*, con un total de 371.422 viviendas, correspondientes, de acuerdo con la tipología adoptada a nivel gubernamental, a los tipos de interés social y social progresivo, lo que equivale a un promedio de 3.229 viviendas por conjunto. Estos conjuntos fueron autorizados en 21 municipios metropolitanos, pero con una fuerte concentración en cinco municipios del oriente —Chalco, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca y Tecamac—, que concentran 62,4% de las viviendas autorizadas, y 27% en cuatro municipios —Nicolás Romero, Coacalco, Cuautitlán y Acolman—, situados al norte y norponiente (Duhau, 2007).

Por último, resulta imprescindible subrayar que si, por una parte, estos cambios en las formas de producción del espacio urbano—metropolitano previamente reseñados están asociados sin duda a un nuevo modelo de acumulación y a nuevas modalidades de renovación del espacio construido y de producción de nuevos espacios urbanos; por otra parte, no serían adecuadamente interpretados sin tener en cuenta, al menos, otros dos conjuntos de factores y procesos. El primero de ellos incluye la inercia y el enorme peso relativo de la ciudad previamente construida, y las formas de construirla; entre estas últimas, en particular y como forma persistente en la actualidad, la urbanización informal. El segundo: el nuevo panorama político—electoral del país, que comenzó a gestarse en los años ochenta y que desembocó, en el año 2000, a nivel nacional, en el desplazamiento del PRI de la Presidencia de la República, y a nivel del Distrito Federal, en el hecho de que, al frente del gobierno de la capital, se encuentra, a partir de 1997, un jefe de Gobierno electo (sucesivamente: Cuauhtémoc Cárdenas,

A. M. López Obrador y Marcelo Ebrard, todos ellos electos como candidatos promovidos por el PRD), en lugar del regente que hasta entonces era designado por el presidente de la República. Junto con este punto de inflexión en la forma de gobierno de la capital, esta pasó a contar, también desde ese mismo año, con un órgano legislativo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que sustituyó a la hasta entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que había sido instaurada en 1987. Adicionalmente, las 16 delegaciones en las que está dividido el territorio de la capital, para fines de su administración, pasaron a estar encabezadas, a partir del año 2000 —después de un período de transición de tres años— por jefes delegacionales electos. Cabe aclarar que esto último no implicó la constitución de un régimen municipal, ya que las delegaciones no cuentan con un consejo municipal, no captan impuestos ni tasas por la prestación de servicios, y su presupuesto forma parte del presupuesto del gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, si bien la forma de gobierno en el resto del territorio metropolitano (esto es en los municipios conurbados y el estado de México) no ha experimentado cambios de similar trascendencia, lo cierto es que también allí, a nivel municipal, la condición de pluralismo político introducida por la institucionalización de una competencia electoral efectiva, junto a la reforma municipal de los años ochenta, ha implicado cambios tanto en las formas en que se gobierna a nivel local, como en el papel desempeñado por los gobiernos municipales en la regulación del desarrollo urbano y el aprovisionamiento y prestación de servicios públicos básicos.

Estructura y contenido del libro

La integración de la primera parte del volumen, conformada por dos capítulos, responde al propósito de proporcionar, desde dos perspectivas marcadamente diferentes, sendas visiones generales de la metrópoli y de sus transformaciones durante las últimas décadas. Emilio Pradilla, Felipe Moreno y Lisett Márquez sitúan estas transformaciones en términos del paso de una metrópoli que, en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, operaba como motor del dinamismo económico nacional a una metrópoli cuya terciarización económica y

reestructuración espacial han sido impulsadas, durante las últimas tres décadas, mediante la aplicación de políticas neoliberales. Se trata de un texto que, por lo demás, proporciona abundante información en torno a los cambios experimentados por la base económica metropolitana a partir de los años ochenta, así como un recuento e interpretación de las transformaciones espaciales, las dinámicas inmobiliarias y las políticas asociadas a las mismas.

El texto de Néstor García Canclini fue publicado originalmente en 2003, y elaborado asumiendo como horizonte temporal el año 2010. Se trata de un artículo en el que el autor se interroga respecto a por qué la gran metrópoli mexicana invoca escenarios nefastos y se coloca con grandes dificultades ante los desafíos planteados por la globalización. A este respecto, el autor desarrolla una discusión y un conjunto de sugerentes reflexiones, tomando como referente general el debate en torno a las ciudades globales, en relación a las dificultades enfrentadas por la gran metrópoli mexicana para posicionarse como ciudad global, sus potencialidades al respecto y los obstáculos representados por la dualidad “ciudad global y (...) ciudad local marginada e insegura”.

Los textos agrupados en la segunda parte abordan distintos procesos y modalidades de producción de nuevos espacios urbanos y de renovación del espacio urbano preexistente, relacionados con los procesos de urbanización periférica, los productos del urbanismo insular y la renovación de la ciudad central, durante las dos últimas décadas.

El texto de Priscilla Connolly analiza la reciente evolución de la urbanización irregular, relacionándola con la nueva modalidad de producción masiva de vivienda formal de bajo costo en la periferia metropolitana, posibilitada por la reforma de los organismos públicos de vivienda, a principios de los años noventa. Se trata de un texto en el que la autora, además de aplicar un sistema de información geográfica como herramienta de análisis, en este caso el desarrollado por el equipo del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM-SIG) en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, se posiciona reflexivamente frente a las implicaciones del uso de este tipo de herramientas en la definición misma de los fenómenos estudiados.

El texto de Emilio Duhau aborda específicamente la mencionada nueva modalidad de producción masiva de vivienda formal de bajo costo,

respecto de la cual propone una interpretación de su auge en cuanto nuevo modelo de financiamiento, producción y promoción de vivienda, a partir de dos ejes de análisis: por un lado, las formas en que se articulan actualmente, en la producción masiva de vivienda de bajo costo, marco jurídico y gestión gubernamental, mecanismos de financiamiento, y empresa privada; y por otro lado, las correspondencias entre estructura tecno-productiva, modelo habitacional y modelo urbanístico.

El texto de René Flores y María Teresa Esquivel discute los resultados arrojados por la política establecida en el Distrito Federal a partir del año 2001 a través del Bando 2 —como ya se señaló previamente en esta introducción—, una disposición del gobierno del Distrito Federal destinada a promover la producción de vivienda en la ciudad central. Los autores discuten los efectos de esta política tanto en lo que respecta a la evolución de los precios del suelo y el volumen y características de las viviendas producidas en la capital en años recientes, como en lo referente a la movilidad residencial intrametropolitana (desplazamiento de habitantes del Distrito Federal hacia municipios conurbados) y su vinculación con la oferta masiva de vivienda en la periferia metropolitana.

El texto de Margarita Pérez Negrete, con el cual se cierra la segunda parte, está dedicado al desarrollo urbano Santa Fe. Este ejemplo emblemático de las nuevas formas de producción del espacio urbano y los cambios en los papeles respectivos de los sectores público y privado es analizado por la autora en tres niveles: la gestación del megaproyecto, los protagonistas del mismo y sus referentes ideológicos; los acuerdos entre el sector público y el privado y la hegemonía lograda por este último en dichos acuerdos; y las repercusiones sociales de la nueva organización espacial.

La tercera parte está compuesta por cuatro capítulos, en los que se abordan distintas formas de habitar la metrópoli, relacionadas, a su vez, con algunos de los diferentes contextos urbanos que coexisten en la ciudad.

Así como la segunda parte se abre con un texto referido al hábitat popular —cuantitativamente dominante en la metrópoli—, la tercera inicia con un texto de Martha Schteingart, en el que se aborda, con base en dos estudios de caso, la situación y condición de las mujeres en las colonias populares de la ciudad de México. Se trata de un trabajo proveniente de

una estrategia de investigación que consistió en tomar dos asentamientos populares del Distrito Federal que habían sido estudiados dentro de un amplio proyecto de investigación desarrollado en los años noventa²⁴ y comparar algunos de los resultados de este estudio con los obtenidos en la investigación actual. El nuevo trabajo de campo debería poner de manifiesto fenómenos recientes en los que están inmersas las mujeres de las colonias, con el fin de observar los cambios ocurridos en esos asentamientos en poco más de una década.

El texto de María Teresa Esquivel se aboca a la problemática del *habitar* en el contexto urbano definido por las unidades habitacionales desarrolladas entre los años cincuenta y comienzos de los años noventa del siglo pasado, en las cuales reside actualmente una porción significativa de la población metropolitana. A partir de una revisión de los antecedentes y concepciones que orientaron la difusión de este tipo de hábitat en otros países y en México, la autora aborda los principales conflictos y tensiones que se atraviesan en la vida cotidiana en este tipo de hábitat de la ciudad de México.

Angela Giglia analiza las (no tan) nuevas (aunque cada vez más difundidas) formas de habitar asociadas a los espacios residenciales cerrados. La autora examina estas formas del habitar y del hábitat como modalidades específicas de residir en la metrópoli, asociadas, entre otras cosas, a: la presencia de dispositivos de seguridad y de cierre; una cierta construcción de la identidad local, que define como “comunitarismo imaginario”; y a una relación de proximidad en el espacio que se construye, en buena medida, mediante modalidades específicas de consumo, que combinan la frecuentación selectiva de lugares especializados para consumir con la utilización abundante de servicios a domicilio.

Un texto de Patricia Ramírez Kuri cierra esta parte. Mientras que los tres capítulos previos se refieren a distintas formas de habitar *en* la metrópoli, asociadas a diferentes contextos urbanos, este último aborda la cuestión de los espacios públicos en cuanto lugares potencialmente compartidos por todos los habitantes de la ciudad. Con base en un estudio reciente, la autora presenta un análisis de la condición actual y de la geo-

24 Los resultados de dicho proyecto fueron publicados en un volumen coordinado por Scheingart (1997).

grafía desigual de los espacios públicos en la capital del país a partir de una clasificación general de los mismos. Y, desde este análisis, desarrolla una visión panorámica de los conflictos urbanos que se dirimen en el espacio público como espacio de la diferencia, en los cuales, además, se manifiestan disputas por el acceso a bienes públicos, por el control del espacio urbano y por la reivindicación de derechos.

La cuarta y última parte del libro agrupa cuatro textos que se refieren, desde diferentes perspectivas, a la política y las políticas en y de la ciudad: los dilemas actuales y la evolución reciente de la planeación y la gestión urbanas; las relaciones entre gobernantes y gobernados, tal como se manifiestan a través de la participación ciudadana y la orientación de la política de desarrollo social en la capital; y las novedades recientes en materia de transporte público.

El texto de René Coulomb se sitúa en la escala metropolitana, a diferencia del resto de artículos incluidos en esta parte, que se refieren a la ciudad de México propiamente dicha. En esa escala, el autor discute los desafíos y dilemas de la gestión y la planeación urbanas: la visión metropolitana frente a los intereses y las demandas locales; el centro y la periferia; la equidad de la acción y la inversión públicas en una metrópoli territorial y socialmente polarizada; la relación entre la zonificación de los usos del suelo y la segregación urbana frente a la heterogeneidad de usos y la “mixtura” social; el problema de la desigual capacidad de captación de recursos fiscales de los gobiernos locales en el contexto metropolitano; las simultáneas privatización de los beneficios y socialización de los costos, que suele resultar del apoyo a grandes proyectos urbanos; y los dilemas que se plantean entre gestión centralizada y eficiente pero antidemocrática, y gestión descentralizada participativa pero localista y sin visión de conjunto.

Desde la perspectiva de la antropología política, Héctor Tejera desarrolla un análisis de la formas que adopta la relación gobernantes-gobernados en la capital, a través de la interacción entre los habitantes del Distrito Federal y los partidos políticos, por un lado; y, por otro, de la participación ciudadana vía las instancias de participación vecinal denominadas “comités vecinales” (a partir de octubre de 2010: “comités ciudadanos”) y diversas prácticas de gobierno que son asumidas, desde la perspectiva de los funcionarios, como de participación ciudadana.

Lucía Álvarez y Cristina Sánchez Mejorada discuten, igualmente, la cuestión de la participación ciudadana, pero a propósito de la política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal. Una política que, junto con los programas de vialidad y transporte, y los esfuerzos desplegados en materia de seguridad pública, parece constituir uno de los pilares fundamentales de las mayorías electorales obtenidas sucesivamente y desde 1997 por el PRD en el Distrito Federal.

Finalmente, el texto de Bernardo Navarro ofrece un recuento de los principales programas relacionados con el transporte público, que el actual gobierno de la capital ha puesto en marcha y que, según el autor, suponen un punto de inflexión en la orientación de la política aplicada en esta materia.

Bibliografía

- Bataillon, Claude y Heléne Rivière D'Arc (1979). *La ciudad de México*. México DF: Sep Setentas / Diana.
- Boltvinik, Julio (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México DF: Siglo XXI.
- Cabrales Barajas, Luis F. (Coord.) (2002). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / UNESCO.
- Caldeira, Teresa (2000). *City of walls. Crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.
- Cruz Rodríguez, María S. (2004). "El doblamiento popular en la ciudad de México en la primera mitad del siglo XX". En *Miradas Recurrentes I. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Ma. del Carmen Collado (Coord.): 376-393. México DF: UAM / Instituto Mora.
- Duhau, Emilio (2003). "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial". *Papeles de Población* N° 36: 161-210.
- Duhau, Emilio (2007). "Los nuevos productores del espacio habitable". *Ciudades* N° 79: 21-27.
- Duhau, Emilio y Angela Giglia (2004). "Conflictos por el espacio y orden urbano". *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 56: 257-288.
- Duhau, Emilio y Angela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México DF: UAM, Azcapotzalco / Siglo XXI.

- Fishman, Robert (1987). *Bourgeois utopias. The rise and fall of suburbia*. Nueva York: Basic Books.
- Fuji Gambero, Gerardo (1995). "Ajuste estructural y distribución del ingreso en México". *Sociológica*, N° 29.
- Gamboa de Buen, Jorge (1994). *Ciudad de México, una visión*. México DF: FCE.
- García, Beatriz y Claudia Puebla (1998). "El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales". En *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México*, M. Schteingart y B. Graizbord (coords.): 9-85 México: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*. México DF: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. México DF: El Colegio de México.
- GDF Gobierno del Distrito Federal (2001). "Bando 2". *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, diciembre 7.
- Gobierno del Estado de México / SEDUOP (1992). *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*. México DF: UAM.
- Ibarra, Mariel (2005). "Hacen casas sin red vial". *Reforma*, Ciudad: diciembre 18.
- INVI (s/f). Disponible en www.invi.df.gob.mx, visitado en junio 15 de 2006.
- Hall, Peter (2001 [1998]). *Cities in civilization*. Nueva York: Fromm Internacional.
- Iracheta, Alfonso (1984). *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*. Toluca: Gobierno del Estado de México / UAEM.
- Jiménez Trejo, Joaquín (1997). "Desarrollo urbano, participación social, derecho urbano". Tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Olsen, Patrice E. (2004). "Un hogar para la revolución: patrones y significado del desarrollo residencial". En *Miradas recurrentes I. La Ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Ma. del Carmen Collado (Coord.): 132-165. México DF: UAM / Instituto Mora.
- Parnreiter, Christof (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global". *Eure* N° 85: 89-119.
- 44 Peillon, Pierre (2001). *Utopie et désordre urbains. Essai sur les grands ense-*

- bles d habitation*. La Tour D'aigües, Le Moulin du Château: Editions de l'Aube.
- Puebla, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México DF: El Colegio de México.
- Ruiz, Crescencio y Ana María Tepichini (1987). "Preeminencia de la ciudad de México (1940-1980)". En *Atlas de la ciudad de México*, G. Garza (Dir.). México DF: DDF / El Colegio de México.
- Sassen, Saskia (2002). "Locating cities on global circuits". *Environment & Urbanization* N° 14: 13-30.
- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México DF: El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (Coord) (1997). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Unikel, Luis (1971). "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México". *Comercio Exterior* N° 21.
- Vargas, Inti (2006). "Saturan de viviendas a la Zona Esmeralda". *Reforma, Ciudad*: junio 04:
- Ward, Peter (1986). *Welfare politics in México. Papering over the cracks*. Londres: Allen & Unwin.

Documentos

- Reforma (2006). Bienes Raíces: mayo 28.
- La Jornada (2006). Economía: marzo 06.

I. El tránsito hacia un nuevo orden urbano

Cambios económicos y morfológicos en la Zona Metropolitana del Valle de México

Emilio Pradilla Cobos¹, Felipe Moreno Galván² y
Lisett Márquez López³

Introducción

En las tres últimas décadas, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) ha experimentado profundos y notorios cambios en muy diferentes aspectos de su estructura y su funcionamiento, resultantes de la combinación compleja de los efectos de la aplicación de las políticas macroeconómicas neoliberales, las prácticas de los distintos actores sociales, y las políticas urbanas de los gobiernos locales.

Por la gran complejidad de los cambios y los límites de espacio y tiempo de este trabajo, abordaremos solamente dos aspectos del proceso metropolitano, a nuestro juicio determinantes: el cambio en la estructura económica metropolitana, caracterizado por la desindustrialización y la terciarización informal; y la modificación de la lógica de configuración territorial, de la centralidad única a la red de corredores terciarios.

El esbozo parcial sobre el desarrollo histórico de la metrópoli nos servirá de marco de referencia para la ubicación y comprensión de estas transformaciones.

1 Doctor en Urbanismo. Profesor-Investigador del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Miembro de la Red Nacional de Investigación Urbana de México y la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

2 Doctor en Ciencias y Artes para el Diseño. Estancia posdoctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

3 Magíster en Estudios Regionales, Instituto José María Luis Mora, México.

Esbozo del desarrollo histórico de la Zona Metropolitana del Valle de México

La expansión física de la ciudad de México se reinició en 1858 con la construcción de colonias que desbordaron los límites que había mantenido durante casi todo el virreinato colonial. La ciudad creció con más de veinte nuevas colonias de diferentes estratos sociales, construidas entre 1881 y 1909, ubicadas al norte, sur y, sobre todo, al poniente, debido al suelo menos propenso a inundaciones y a las facilidades de transporte que ofrecían los tranvías y el ferrocarril. La construcción de las nuevas colonias se llevó a cabo sobre antiguos terrenos de haciendas y ex conventos. Entre 1858 y 1910, la ciudad creció demográficamente menos de dos veces y media pero se expandió territorialmente casi cinco veces, lo que quiere decir que el patrón compacto de la ciudad virreinal y sus barrios cedió su lugar a otro menos denso (González, 1994).

Los ferrocarriles, instalados desde finales del siglo XIX, extendieron el área de influencia de la ciudad e iniciaron el proceso de metropolización, relacionando localidades próximas. La cuenca del valle de México dejó de ser una serie de ciudades distintas, relacionadas principalmente por el comercio, y empezó a vincularse por medio de un gobierno central y una industria de creciente importancia, lo que integró a varios pueblos cercanos y aumentó el flujo de personas en la región. Esto implicó un crecimiento importante para la ciudad de México: en 1900 se contaban 541 mil habitantes en una extensión de 27,14 km², mientras que diez años después ya eran 721 mil habitantes y un área de 40,10 km² (Álvarez, 2003).

A partir de 1894 se produjo un crecimiento económico importante que duró hasta la primera década del siglo XX. Este período correspondió a la consolidación del *imperialismo*, caracterizado por la exportación de capitales de los países industrializados hacia las antiguas o nuevas colonias, debido a la demanda de materia prima y alimentos, y al estallido de movimientos obreros. Sin embargo, junto a este crecimiento, ocurrió un aumento del número de los desposeídos y de los sectores desplazados por la irrupción del gran capital (Beato, 2004). En 1907, casi en coincidencia con el final del régimen porfirista, se presentó una fuerte crisis que sacudió a la economía mexicana y convulsionó socialmente diversos puntos

del país (Beato, 2004), y además se combinó con el fin del ciclo de expansión capitalista mundial, hacia 1915.

La tensión social, la fase recesiva de la economía y el interés de diversos sectores por acceder al poder propiciaron la revolución mexicana. Después de lograr el exilio de Díaz, el movimiento liderado por Francisco I. Madero ganó las elecciones en 1911. Sin embargo, los desacuerdos entre la clase burguesa porfirista y el gobierno maderista llevaron a un golpe de Estado que provocó una guerra civil dirigida por otros líderes revolucionarios y, posteriormente, a diferentes luchas entre los caudillos. La falta de estabilidad duró hasta que, en 1924, un grupo en el poder liderado por Plutarco Elías Calles conformó el Partido Nacional Revolucionario, que, con distintos nombres, se mantuvo en el poder durante 75 años, y promovió el desarrollo mediante un capitalismo de Estado y un régimen político bonapartista. Favorecido por la estabilidad, el proceso de industrialización de la ciudad se consolidó, lo que trajo consigo una mejoría en el transporte público y permitió la expansión del área urbana y la disminución de las densidades de población, que de 19.673 hab/km² en 1900 pasó a 14.974 hab/km² en 1940 (Ezcurra, 1998).

La Constitución Política de 1917 estableció la reforma agraria. En el valle de México produjo la redistribución de tierras, restituyéndole a las poblaciones las áreas perdidas; pero sus posibilidades se truncaron por la urbanización y la consiguiente desertificación del espacio rural (Messmacher, 1979). A partir de 1920 y pese al período recesivo en la economía mundial (1914-1940), la ciudad creció porque las industrias y la infraestructura regionales no fueron afectadas por la revolución: en 1921 se estimaban 906 mil habitantes distribuidos en 46,37 km² (Álvarez, 2003). También crecieron el aparato administrativo y la burguesía basada en la industrialización. Con el fin de asentar a la población acomodada, cuya vivienda fue afectada por la ampliación de la actividad comercial en el centro, se aprovecharon los terrenos de ex haciendas para desarrollar fraccionamientos que demandaron grandes porciones de terreno.

Las obras más importantes de comunicaciones y transportes convergieron en la ciudad de México, sustentando la industrialización y el crecimiento. La nacionalización de la industria petrolera, promulgada por Lázaro Cárdenas en 1938, permitió la construcción de un sector capitalista de Estado que acentuó el desarrollo capitalista en México. En el con-

texto externo, las guerras mundiales, que redujeron la fuerza de trabajo y destruyeron el aparato productivo de las potencias europeas y militarizaron el de Estados Unidos, paradójicamente dieron inicio a una larga onda expansiva de la acumulación capitalista mundial. Así, la industrialización en México fue impulsada por la contracción de la oferta de productos importados y un aumento en la demanda interna y externa.

La ciudad de México atrajo a la mayor parte de las plantas manufactureras, las cuales generaron procesos de urbanización en su entorno. El crecimiento de la ciudad se hizo más notorio dados la multiplicación de la población debido a procesos migratorios y la intervención del Estado como promotor de la industrialización al dotar de condiciones generales por la instalación de ferrocarriles, plantas eléctricas y obras viales. En 1940 había 1'760.000 habitantes en la ciudad, la cual ocupaba unos 117,54 km², y en 1960, 4'374.000 habitantes en una ciudad que creció en extensión más del doble en veinte años, al alcanzar los 271,98 km² (Álvarez, 2003), con lo que traspasó los límites administrativos del Distrito Federal, acelerando y extendiendo el proceso de metropolización (Garza, 1985).

El crecimiento extensivo de la ciudad no podía sostenerse con un solo centro de comercio y servicios, por lo que se formaron diversos subcentros en lo que habían sido los antiguos pueblos integrados a la ZMVM (Pradilla y Pino, 2004); además, surgieron concentraciones comerciales sobre las vialidades principales, lo que implicó el tránsito de la ciudad monocéntrica a la policéntrica jerarquizada. Hacia 1970 empezó a agotarse la onda expansiva del crecimiento capitalista trasnacional, lo que fue evidente con la crisis de los energéticos en 1973. Entonces, el gran capital puso en marcha la relocalización e integración trasnacional de los procesos de producción, lo que afectó a la industria instalada en la ciudad de México, pero no implicó una disminución automática del crecimiento urbano, dada la inercia generada por la industria.

El aumento de la cantidad de automotores —de 72.189 en 1950 a 3'445.228 en 1998 (Espinosa, 2003)— justificó las grandes obras viales. El crecimiento de la infraestructura carretera tuvo un impacto importante en la relocalización de las industrias y la conformación de nuevos sistemas regionales, lo que dio lugar a la integración territorial de varias localidades del área periférica de la mancha urbana.

Cuadro 1. Población de la Ciudad de México y la ZMVM											
	1689*	1746*	1790*	1811*	1820*	1838**	1895***	1900***	1910***	1921***	1930***
Ciudad de México	50.000	100.000	129.000	168.846	179.830	205.430	474.860	541.516	720.753	906.063	1,229.576
	1940^	1950^	1960^	1970^	1980^	1990^	2000^^	2005^^^			
DF	1,757.530	3,050.442	4,870.876	6,874.165	8,831.079	8,235.744	8,605.239	8,720.916			
Mun. conurbados	199.969	289.943	590.799	2,220.307	4,064.528	7,007.254	9,371.312	10,518.994			
ZMVM	1,957.499	3,340.385	5,461.675	9,094.472	12,895.607	15,242.998	17,922.551	19,239.910			
Fuente: *Sonia Lombardo, "Atlas de la Ciudad de México", COLMEX, 1987. ** Lourdes Márquez Morfín, "La desigualdad ante la muerte en la Ciudad de México", Siglo XXI, 1994. *** INEGI, "Cien años de Censos de Población 1895-1995", INEGI, 1996. ^ INEGI, "Censo General de Población y Vivienda" DF y Edomex, INEGI, 1940-1990. ^^ CONAPO, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México", CONAPO, 1ra edición, 2004. ^^^ CONAPO, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005", CONAPO, 2005.											

Cuadro 2. Tasa de crecimiento de la Ciudad de México y la ZMVM										
	1689-1746	1746-1790	1790-1811	1811-1820	1820-1838	1838-1895	1895-1900	1900-1910	1910-1921	1921-1930
Ciudad de México	1,22	0,58	1,93	0,70	0,74	1,48	2,66	2,90	2,10	3,45
	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2005		
DF	-	5,67	4,79	3,50	2,54	-0,70	0,44	0,13		
Mun. conurbados	-	3,79	7,38	14,16	6,23	5,60	2,89	1,22		
ZMVM	4,75*	5,49	5,04	5,23	3,55	1,69	1,63	0,71		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de "Cuadro 1. Población de la Ciudad de México y la ZMVM".

*Nota: Esta tasa de crecimiento corresponde al cambio de Ciudad de México a ZMVM.

La economía mexicana y la metropolitana

En tres décadas de aplicación de las políticas neoliberales, tanto la economía mexicana como la metropolitana han sufrido profundos cambios. De haber sido el motor y punta de lanza de la acumulación de capital en el país durante el período de la industrialización por sustitución de importaciones (1940-1980), la ZMVM parece haberse convertido en un ancla del crecimiento económico. La desindustrialización y la terciarización informal explicarían este dramático cambio.

La pérdida de dinamismo económico

La Región Centro del país, donde se asienta la ciudad-región del Centro⁴, sigue siendo el polo económico regional cuantitativamente más importante de México.

En el período analizado, la región ha albergado a un poco más de un tercio de la población nacional: 33,04% en 1980, 33,79% en 2000 y 33,61% en 2005. Pero el peso en relación al total nacional y su tendencia es muy desigual entre las entidades que conforman la región. Mientras el DF y el Estado de Hidalgo disminuyeron su participación en la población nacional, los demás estados la incrementaron. El DF, cuya participación disminuyó notoriamente (-4,87% entre 1980 y 2005), y el estado de México, donde aumentó (+2,24% en el período) son los extremos del abanico; sobre ellos se asienta la ZMVM. Factores importantes de esta tendencia demográfica desigual han sido el acelerado ritmo de crecimiento de los municipios conurbados en la metrópoli, y el casi nulo de

4 La Ciudad de México, Distrito Federal (DF), capital de los Estados Unidos Mexicanos, está constituida por 16 delegaciones; es el núcleo estructurador de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que integra, además del DF, a 58 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo, conurbados al DF; a su turno, la ZMVM es el núcleo estructurador de la Ciudad Región del Centro de México (CRCM), formada por las zonas metropolitanas del Valle de México, Cuernavaca-Cuauda, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Querétaro-San Juan del Río, y Toluca-Lerma, y otras localidades intermedias, para un total de 276 unidades político-administrativas (municipios y delegaciones) de las siete entidades federales que constituyen la Región Centro del país (Fideicomiso, 2000a).

la Ciudad de México, expulsora de población hacia la periferia mexicana (Fideicomiso, 2000a).

La Región Centro ha tenido una alta participación en la generación del producto interno bruto nacional (PIBN): 43,33% en 1980, 41,97% en 2000, y 39,64% en 2006, superior a su peso poblacional relativo, aunque con una dinámica decreciente. En el período 1980-2006, la participación del DF en el PIBN disminuyó en -4,83%, al pasar de 25,15% a 20,32%, al igual que la del estado de México⁵, en -0,30%, pasando de 10,94% a 10,64% (ver Gráfico 1). La tendencia decreciente de la participación del DF en el PIBN se ha mantenido porque la entidad presentó, entre 1994 y 2006, tasas de crecimiento del PIB inferiores a la media nacional y a la del estado de México, exceptuando el 2000 y 2002 (ver Gráfico 2).

Esto ocurre en el contexto del largo período de estancamiento económico del país, iniciado en 1982 y marcado por las recesiones de 1982-1983, 1986, 1995, 2001 y 2008, que aún no se supera y cuyo resultado han sido 28 años de crecimiento económico inferior al de la población.

La pérdida de dinamismo económico de la ciudad-región se explica, fundamentalmente, por la crisis del campo intraregional —de limitado peso relativo—, y sobre todo por los procesos de desindustrialización y terciarización *informal* que sufren sus componentes más importantes, en particular la ZMVM y el DF.

5 No se dispone de información estadística oficial de distribución del PIB total y sectorial por municipios, lo que impide calcular la evolución y el peso económico e industrial total de la ZMVM y la CRCM.

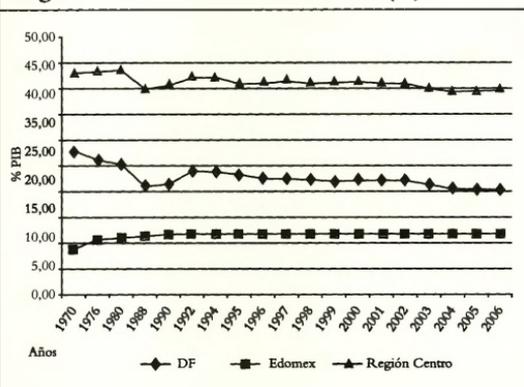
Participación del DF Edomex y Región Centro en el PIB Nacional (%)

Año	DF	EdoMex	Región Centro
1970	27,56	8,52	43,04
1975	25,14	10,25	43,51
1980	25,15	10,94	43,33
1985	20,96	11,10	39,95
1988	21,35	11,40	40,71
1993	23,78	11,40	42,37
1994	23,60	11,40	42,10
1995	23,05	11,40	41,09
1996	22,53	11,40	41,18
1997	22,52	11,40	41,48
1998	22,19	11,40	41,20
1999	22,05	11,40	41,23
2000	22,21	11,40	41,29
2001	21,94	11,40	41,22
2002	22,02	11,40	41,04
2003	21,32	11,40	40,27
2004	20,52	11,40	39,38
2005	20,37	11,40	39,56
2006	20,32	11,40	39,54

Fuente: Banco de Información Económica (BIE), producto interno bruto por entidad federativa. Participación porcentual de los estados en las actividades económicas, del periodo 1970-2005. INEGI

Nota: La Región Centro comprende las entidades de DF, Hidalgo, Edomex, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Gráfica 1. Participación del DF, Edomex y Región Centro en el PIB nacional (%)

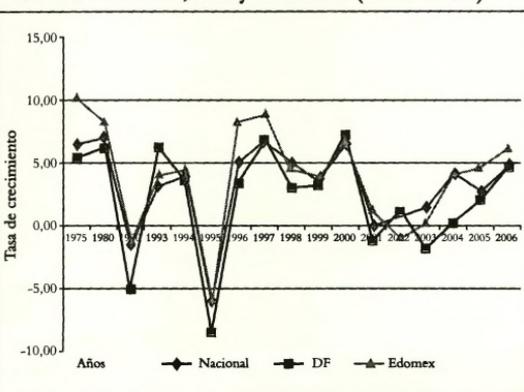


Evolución anual de la tasa de crecimiento del PIB nacional, DF y Edomex (1970-2006)

Año	Nacional	DF	Edomex
1970	-	-	-
1975	6,49	5,34	10,27
1980	6,96	6,14	8,31
1985	-1,66	-5,10	-1,35
1993	4,04	6,10	3,03
1994	4,42	3,63	3,94
1995	-6,17	-8,36	-8,86
1996	5,15	3,27	8,19
1997	6,78	6,72	8,82
1998	5,02	3,02	4,67
1999	3,75	3,12	3,72
2000	6,59	7,33	6,92
2001	-0,03	-1,22	1,12
2002	0,77	1,12	-0,96
2003	1,39	-1,83	0,13
2004	4,16	0,23	4,10
2005	2,76	2,01	4,62
2006	4,81	4,55	6,12

Fuente: Elaboración con base en Banco de Información Económica (BIE), por entidad federativa. Cifras anuales del periodo 1970-2006, INEGI

Gráfica 2. Evolución de la tasa de crecimiento del PIB nacional, DF y Edomex (1970-2006)



La crisis del campo periurbano

El sector rural nacional esta sumido en una crisis estructural desde mediados de los años sesenta, agravada por la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Pradilla, 2009); el campo que se ubica al interior de la CRC, y en particular en la periferia de la ZMVM, añade, a los factores nacionales, los propios de su relación con la expansión física metropolitana.

En términos económicos, el sector primario no es significativo para el DF, pues solo representaba, en 2000 y 2006, el 0,12% de su PIB total (ver Gráfico 3) y el 0,27% de la población económicamente activa en 2000 (Méndez, 2002). Su importancia radica en el papel que tiene el área rural en: a) la preservación del *suelo de conservación*⁶ periurbano y su impacto sobre la prestación de servicios ambientales y recreativos a la metrópoli; b) el significado de su crisis como desaprovechamiento de las *ventajas comparativas* para la producción agropecuaria y de servicios recreativos, derivadas de su inserción en la ciudad-región como gran mercado, con los más altos ingresos *per cápita* del país; c) la preservación de las identidades culturales tradicionales de sus pueblos; y d) el problema social que implica el deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el intenso crecimiento físico del DF que llevó a la formación de la ZMVM ocurrió mediante la urbanización del campo circundante, destruyendo áreas destinadas a la producción agropecuaria y la reserva forestal y natural⁷. Además, al interior del *suelo de conservación* restante se han producido cientos de asentamientos regulares o irregulares que solo en el DF llegaban, en 2000, a 642, en 3.208 hectáreas ocupadas (Fideicomiso, 2000).

6 En el lenguaje oficial del DF, el *suelo de conservación*, decretado en los programas de preservación ecológica y de desarrollo urbano, incluye el área explotada en labores agropecuarias y forestales por ejidatarios, comuneros o propietarios privados, y la propiedad pública destinada a reservas forestales, hidrológicas o naturales.

7 El área urbanizada de la ZMVM aumentó de 22.862 hectáreas en 1950 a 171.776 en 2000; el DF, que en 1950 representaba el área total de la metrópoli, por su parte, creció hasta 76.856 hectáreas. Si se mantienen las tendencias demográficas y físicas actuales, en el año 2020, la ZMVM alcanzaría las 239.702 hectáreas y el DF, las 98.492, con una pérdida de 67.926 y 21.626 hectáreas de suelo de conservación, respectivamente (Fideicomiso, 2000a: 253).

Los actores sociales que se han combinado en esta destrucción han sido: fraccionadores comerciales, para construir fraccionamientos de capas medias o altas⁸; empresas e individuos aislados que ocupan terrenos para asentar su vivienda y otras actividades económicas; organismos estatales de vivienda del DF o el estado de México, para promover o construir unidades habitacionales; sectores populares que ocupan, colectiva o individualmente (ocupación *hormiga*), terrenos en forma irregular; o ejidatarios y comuneros, para alojar familiares o *avecindados* en la periferia de los pueblos rurales (Legorreta, 1994).

La reducción del área rural ha significado: a) la disolución acelerada de las formas tradicionales de producción agropecuaria, por ocupación del suelo para usos urbanos o por pérdida de rentabilidad; b) la pavimentación de las áreas de recarga del acuífero del cual se obtiene la mayoría del agua potable para el DF y otras zonas de la metrópoli, causando su sobre-explotación severa (Fideicomiso, 2000a; Pradilla y Sodi, 2006); c) la eliminación de áreas de regulación y modificación severa de la geografía de los escurrimientos de agua pluvial, que lleva a avalanchas sobre las zonas bajas y a la saturación del drenaje; d) la pérdida de zonas forestales de captura de carbono y regeneración del aire metropolitano; e) la destrucción de zonas de patrimonio ambiental para la recreación de la población; y f) la modificación de los ámbitos patrimoniales de los pueblos originarios del valle de México. Estos procesos afectan a la metrópoli y al mismo sector rural.

Entre 1970 y 1997, el uso del *suelo de conservación* del DF sufrió un notorio cambio, de agrícola y forestal a urbano (Fideicomiso, 2000c), y poco ha variado desde entonces. Las unidades productivas rurales se caracterizan por su pequeña dimensión (1,20 hectáreas, en promedio), insuficiente para una explotación comercial rentable en condiciones tradicionales y para mantener a la familia campesina. En esta agricultura dominan los productos tradicionales de bajo valor y poca rentabilidad: avena

8 En los municipios conurbados del estado de México, donde se dan muchas facilidades a los fraccionadores y empresas inmobiliarias, se han construido recientemente cientos de miles de viviendas para estratos medios y desarrollos comerciales, sobre suelo agrícola y reservas naturales, para recibir a la población que emigra del DF o llega de otras localidades, lo que ha causado un crecimiento explosivo de su población sin precedentes (Duhau, 2008).

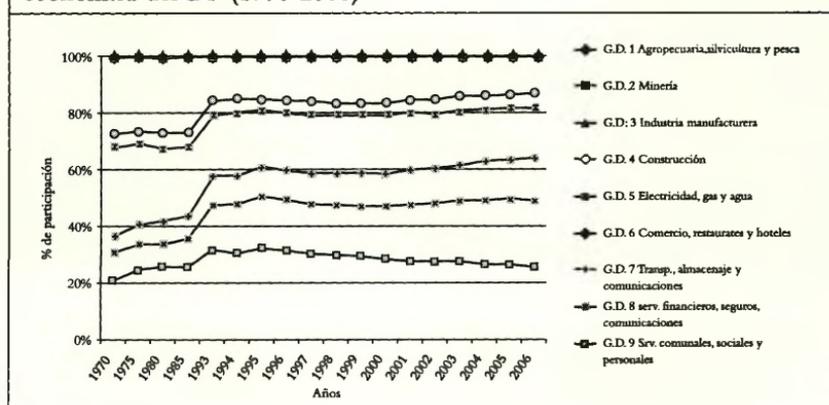
forrajera, maíz y nopal, y una actividad pecuaria de traspatio para la subsistencia familiar. La tecnología utilizada es tradicional, debido al poco conocimiento de los cambios posibles, la falta de capacidad económica de los campesinos para introducirlos y la escasa promoción pública. Quienes explotan la tierra son los campesinos de mayor edad y las amas de casa, mientras que los jóvenes y adultos se dedican a actividades urbanas, en gran parte informales, para lograr la subsistencia que la actividad rural no garantiza.

Evolución de la participación sectorial en la estructura económica del DF (1970-2006)

	1970	1975	1980	1985	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
G.D.1 Agropecuaria, silvicultura y pesca	0,27	0,32	0,24	0,22	0,14	0,01	0,15	0,14	0,15	0,13	0,12	0,12	0,13	0,12	0,13	0,11	0,13	0,12
G.D.2 Minería	0,32	0,37	0,68	0,26	0,12	0,13	0,11	0,10	0,08	0,07	0,06	0,06	0,15	0,15	0,13	0,11	0,09	0,10
G.D.3 Industria manufacturera	27,06	26,11	26,45	26,88	16,70	16,33	15,42	15,72	17,47	18,08	18,05	18,01	17,02	16,90	19,07	15,76	15,24	14,68
G.D.4 Construcción	4,64	4,24	5,38	4,59	5,39	5,40	4,23	4,11	4,36	3,78	3,78	4,17	4,79	5,30	5,54	5,24	5,35	5,93
G.D.5 Electricidad, gas y agua	0,75	0,63	0,57	0,55	0,53	0,51	0,54	0,51	0,49	0,47	0,51	0,48	0,49	0,45	0,43	0,41	0,40	0,39
G.D.6 Comercio, restaurantes y hoteles	30,63	28,05	25,17	23,91	22,52	22,92	20,59	20,97	22,00	22,00	21,72	22,25	21,44	20,83	20,43	20,04	19,90	19,69
G.D.7 Trans. almacenaje y comunicaciones	5,62	6,93	7,80	8,04	10,43	10,58	10,85	11,28	11,56	11,96	12,65	12,65	13,29	13,25	13,95	15,02	15,71	16,59
G.D.8 Serv. financieros, seguros, actividades inmobiliarias y alquiler	11,11	9,15	8,21	10,43	17,71	18,57	19,85	19,15	19,17	19,18	19,38	19,90	21,49	23,00	23,82	25,45	26,07	25,24
G.D.9 Serv. comunales, sociales y personales	20,58	24,16	25,48	25,03	32,50	32,00	33,80	33,15	31,73	31,30	30,99	29,96	29,63	29,29	29,45	29,12	28,90	28,24

Fuente: Elaborado con base en Banco de Información Económica (BIE), PIB por entidad federativa. Cifras anuales del periodo 1970-2006, INEGI

Gráfico 3. Evolución de la participación sectorial en la estructura económica del DF (1970-2006)



Estos factores se suman a la ausencia de políticas estatales integradas de fomento y apoyo a la producción agropecuaria, a la tecnología moderna ambientalmente sustentable y a mecanismos de comercialización que promuevan el aprovechamiento de las *ventajas comparativas* que tiene el sector agrario dentro de la ciudad-región: un mercado de más de 27 millones de personas con la capacidad adquisitiva promedio más alta del país, y la posibilidad de explotar nichos de mercado específicos para productos de alto valor unitario y mucha mayor rentabilidad económica.

La zona rural metropolitana es asumida como una reserva de suelo urbanizable que se transforma en urbana, legal o ilegalmente, pues las *rentas del suelo* rural apropiadas por los campesinos son muy inferiores a las del suelo urbano, *diferenciales* o *absolutas*, que operan como *de monopolio* dada la escasez de suelo urbanizable en la metrópoli. Esta situación ha sido explotada históricamente por los fraccionadores irregulares, los funcionarios ejidales y comunales y los administradores públicos, para lucrar con la necesidad de los campesinos y de los demandantes de suelo urbano.

Industrialización y desindustrialización de la ZMVM y el DF

Hasta la década de los setenta, la *industrialización sustitutiva de importaciones* en México fue intensa: el PIB de la industria manufacturera creció a promedios anuales del 5,0% en los años treinta, el 7,1% en los cuarenta, el 7,3% en los cincuenta y el 8,9% en los sesenta (Garza, 1985).

La participación de la región central en la generación del PIB del sector manufacturero ha sido muy superior a su peso demográfico, manteniéndose como la mayor concentración industrial del país; pero ha mostrado una tendencia decreciente notoria al bajar del 56,44% en 1980, al 43,14% en 2006 (-13,30). El DF ocupó el lugar protagónico en la industrialización del país: en 1970 generaba el 32,2% del PIB manufacturero nacional, para descender a 29,45% en 1980, y a 15,28% en 2006 (-14,17%). El estado de México, incluyendo los municipios conurbados, sufrió una pérdida de peso industrial más moderada, bajando del 18,07% en 1980, al 15,96% en 2006 (-2,11 %) (ver Gráfico 4).

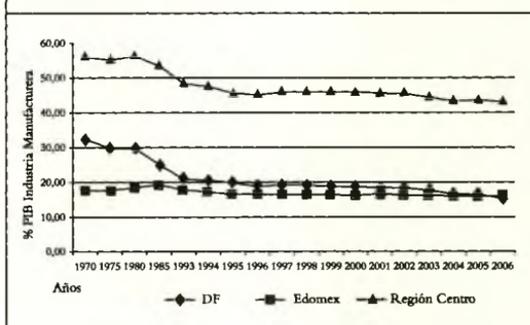
Participación del DF Edomex y Región Centro en el PBI de la industria manufacturera nacional

Año	DF	Domes	Región Centro
1970	32,20	17,51	56,47
1975	29,82	17,37	55,32
1980	29,46	18,07	56,44
1985	24,71	19,11	53,80
1993	20,85	17,39	48,63
1994	20,31	16,99	47,61
1995	19,68	16,19	45,63
1996	18,67	16,49	45,36
1997	18,94	16,48	45,88
1998	18,81	16,20	46,05
1999	18,60	16,13	46,06
2000	18,62	16,03	45,84
2001	18,06	16,52	45,80
2002	18,27	16,00	45,55
2003	17,27	15,80	44,70
2004	16,32	15,65	43,35
2005	15,89	15,90	43,64
2006	15,28	15,96	43,14

Fuente: Elaborado con base en Banco de Información Económica (BIE), producto interno bruto por entidad federativa, INEGI

Nota: La Región Centro comprende las entidades de DF, Hidalgo, Edomex, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Gráfico 4. Participación del DF, Edomex y Región Centro en el PIB de la Industria manufacturera nacional.



Entre 1980 y 2006, las tasas de crecimiento de la industria manufacturera del DF y del Estado de México que incluye a los municipios conurbados fueron negativas (-6,45% y -4,52%), en mayor grado que la nacional (-4,06%). Encontramos la misma situación de contracción absoluta entre 1980 y 2003, en las variables claves de la industria manufacturera del DF, los municipios conurbados y el Área Metropolitana de la Ciudad de México⁹: *valor agregado censal bruto, personal ocupado* –con excepción de los municipios conurbados–, *remuneraciones totales al personal ocupado, activos fijos y formación bruta de capital fijo*; solo creció en los tres ámbitos el *número de establecimientos*, mostrando el pequeño tamaño de los locales nuevos, la “changarrización” (censos económicos nacionales realizados por INEGI. Ver gráficos 5-10). Podemos, por tanto, hablar de la *desindustrialización absoluta y relativa* de la Zona Metropolitana y sus componen-

9 El Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) es una delimitación territorial menos amplia que la ZMVM en términos de número de municipios conurbados incluidos, que ha sido utilizada por el INEGI en los censos económicos.

tes: DF y municipios conurbados del Estado de México (Pradilla y Márquez, 2004; Márquez y Pradilla, 2008).

Gráfico 5. Tasa de crecimiento número de establecimientos

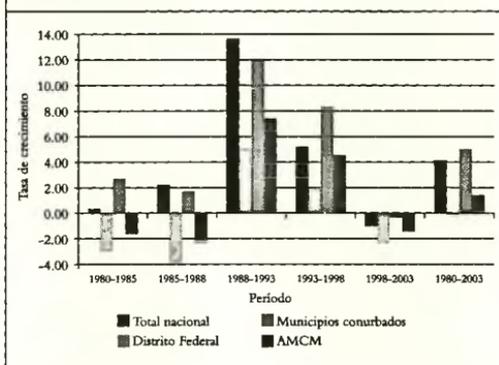


Gráfico 6. Tasa de crecimiento de personal ocupado

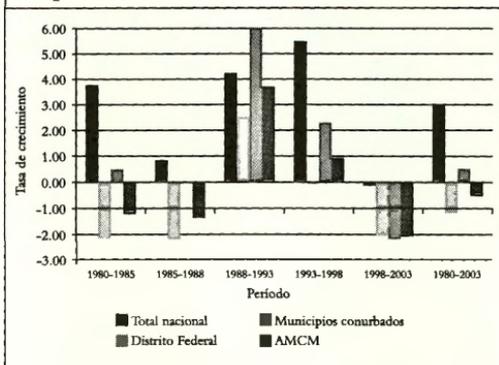


Gráfico 7. Tasa de crecimiento de remuneraciones totales al personal ocupado

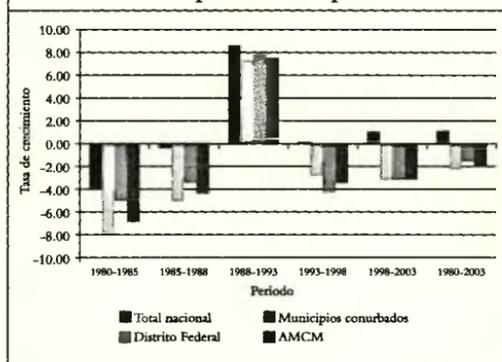
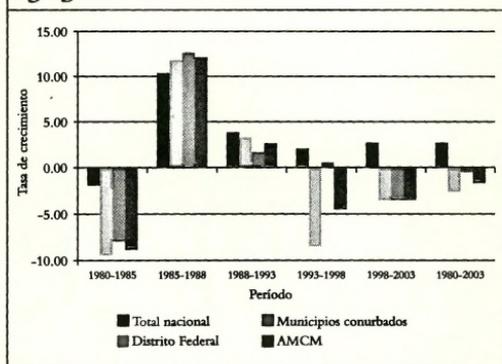
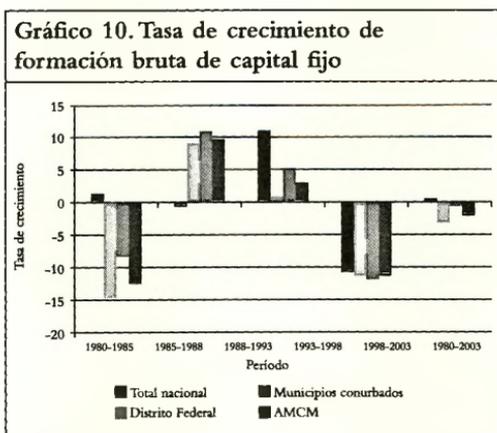
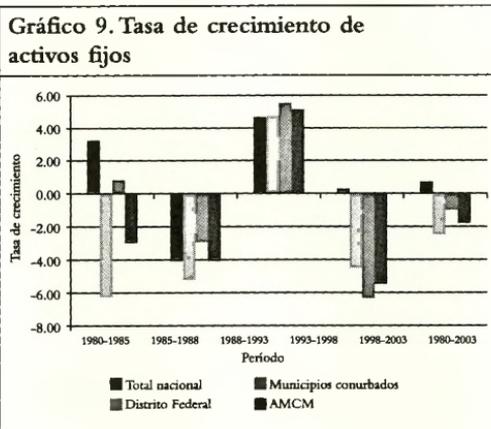


Gráfico 8. Tasa de crecimiento de valor agregado censal bruto





Entre 1970 y 2006, la participación de la industria manufacturera en el PIB total del DF cayó un -12,40%, al pasar de 27,08% a 14,68% (ver Gráfico 3). La pérdida de empresas y empleos industriales en la ciudad se remonta a la recesión de 1982, con recuperaciones y caídas según los ciclos económicos.

Cuadro 3. Evolución de la tasa de crecimiento del PIB de la industria manufacturera en el DF, Edomex y nacional (1970-2006)

Año	DF	Edomex	Nacional
1970-1975	4,57	6,02	6,20
1975-1980	6,41	7,53	6,67
1980-1985	-4,80	-0,29	-1,40
1985-1993	-0,93	0,01	1,20
1993-1994	-5,30	-5,04	-2,78
1994-1995	-39,38	-40,37	-37,45
1995-1996	-17,66	-11,62	-13,21
1996-1997	-3,64	-5,08	-5,00
1997-1998	-10,12	-10,98	-9,48
1998-1999	-8,25	-7,61	-7,22
1999-2000	-1,76	-2,51	-1,89
2000-2001	-10,62	-5,05	-7,87
2001-2002	-4,96	-9,00	-6,01
2002-2003	-10,24	-6,25	-5,05
2003-2004	-6,57	-2,08	-1,17
2004-2005	-4,51	-0,30	-1,88
2005-2006	-3,09	1,07	0,72
1980-2006	-6,45	-4,52	-4,06

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de Información Económica, INEGI

Los factores determinantes de este proceso son múltiples y están combinados en forma compleja. La industria metropolitana y capitalina se construyó para atender al mercado interno nacional; perdió dinamismo con su contracción desde los años ochenta, a causa de las fases recesivas de la economía, acompañadas de altas tasas de inflación, desempleo masivo, la reducción del salario real a menos de un tercio de su valor real (desde 1976), empobrecimiento generalizado, y la competencia desigual con los productos importados libremente —desde mediados de esta década y sobre todo con la entrada en vigor, en 1994, del TLCAN y otros acuerdos de libre comercio—.

En la crisis de larga duración, la mayoría de la industria metropolitana y capitalina, sobre todo la micro y pequeña, no tuvo tiempo, ni capital disponible, ni acceso al crédito, para reconvertirse e insertarse en la economía abierta; hoy, solo una pequeña porción de grandes empresas industriales, básicamente transnacionales, se integra a la economía exportadora. La desregulación industrial y la apertura a la importación de maquinaria, equipo e insumos industriales llevaron a la sustitución de proveedores nacionales por extranjeros, a la ruptura de encadenamientos productivos, a la fragmentación del sector industrial y al aislamiento de muchas unidades productivas, perdiéndose los efectos multiplicadores sobre la industria local; la sustitución de proveedores en las compras del sector público amplificó el efecto desintegrador.

El auge de la *maquila de exportación* en las regiones fronterizas con Estados Unidos desde mediados de los setenta, hoy en entredicho¹⁰, la apertura comercial externa y, en particular, el TLCAN llevaron a que las nuevas inversiones transnacionales en industria no se hicieran en la ZMVM; las grandes empresas como las automotrices se desplazaron hacia otras metrópolis de la Región Centro (Querétaro, en particular) y a ciudades como Aguascalientes, Saltillo, Hermosillo, Chihuahua, etc., en el centro-norte y norte del país, para apropiarse de las ventajas de localización con relación al mercado norteamericano¹¹.

Las *deseconomías de aglomeración*, que contrarrestaron a las *ventajas comparativas* de la metrópoli y llevaron a la salida de empresas de la trama urbana han sido: el alto costo del suelo, por el que la industria compite con usos más rentables como el comercial y de oficinas en expansión desde los ochenta; los mayores salarios en relación con otras ciudades y regiones, así como el mayor índice de sindicalización de los trabajadores;

10 El crecimiento de la *industria maquiladora de exportación* —ensamblaje—, cuya promoción y apoyo han sido las únicas políticas estatales de fomento industrial desde 1983, se estancó desde 1998 y entró en declive desde 2000; hoy se observa que un número creciente de estas empresas emigra desde México hacia China y otros países del sudeste asiático.

11 En el caso mexicano, la relocalización de las grandes empresas orientadas a la exportación y el desarrollo de la *maquiladora* en las ciudades del centro-norte y la frontera con Estados Unidos obedece a la apropiación de la ventaja de localización derivada de una distancia-tiempo de transporte con la frontera tendiente a cero, con las menores regulaciones ambientales y laborales, y con el mucho más bajo salario real que aceptan los trabajadores emigrantes de zonas atrasadas de las regiones mismas o de otras del país.

la escasez y mala calidad del agua en el valle de México; el costo-tiempo de transporte de materias primas y mercancías por la saturación vial en los entronques regionales y dentro de la metrópoli; y las más estrictas normas ambientales impuestas a la industria y al transporte en la ZMVM, para enfrentar el alto grado de contaminación.

En el marco de 18 años de ausencia de una política federal de desarrollo industrial, dejada en manos del libre mercado, otro factor han sido las políticas desindustrializadoras, formuladas desde los setenta para la metrópoli, a nombre de la *desconcentración económica*, y a inicios de los noventa, cuando subieron los índices de contaminación atmosférica por la rápida motorización; de ellas forma parte la definición de la *vocación terciaria* de la capital, asumida por los diferentes gobiernos locales.

Ante la creciente dependencia tecnológica externa y el escaso impulso a la investigación y el desarrollo, la industria de la ZMVM, sobre todo la pequeña y mediana, no ha aprovechado la *ventaja comparativa* de que en la metrópoli se concentre una porción muy grande de los centros universitarios de investigación, ni ha desarrollado formas territoriales de cooperación con ellos.

La desindustrialización ha tenido efectos territoriales importantes: las antiguas zonas industriales de la ciudad, dotadas de infraestructura para esta actividad, sobre todo energética y de transporte, están en proceso de deterioro infraestructural y físico, de estancamiento tecnológico y de cambio de uso; muchas fábricas se convirtieron en bodegas para el circuito comercial, otras fueron demolidas y sustituidas por centros comerciales, oficinas o viviendas, otras permanecen abandonadas, y hay muchos terrenos baldíos en las zonas fabriles no consolidadas.

Los nuevos establecimientos, en su mayoría pequeños y medianos, se dispersan en otros territorios de la ciudad, sin contar con equipamiento, infraestructura, encadenamientos de proveeduría, economías de escala y aglomeración, ni externalidades (Fideicomiso, 2000b). La infraestructura, las *economías de escala y aglomeración*, y las *externalidades* generadas en las antiguas zonas industriales se perdieron o desaprovechan, mientras las nuevas implantaciones carecen de ellas por su dispersión y fragmentación. En medio de la larga fase recesiva de la economía latinoamericana, son escasas las experiencias de nuevas implantaciones fabriles de gran dimensión que articulen diversas grandes empresas con su base de proveedores (CEPAL, 2001).

La terciarización informal de la economía metropolitana

La pérdida de dinamismo económico de la Ciudad de México y la ZMVM, en particular su desindustrialización, y el auge del sector comercial y de servicios han llevado a la terciarización de su estructura económica: entre 1980 y 2006 el sector terciario aumentó su participación en el PIB del DF, del 66,01% al 78,78%. A su interior, los subsectores que aumentaron más su participación fueron los *servicios financieros, seguros y bienes inmuebles*, y los *servicios de transporte, almacenaje y comunicaciones*; mientras el *comercio, restaurantes y hoteles*, y los *servicios comunales, sociales y personales* oscilaban (ver Gráfico 3). Un rasgo importante es que la metrópoli ha mantenido el 40% del total nacional de los *servicios al productor y al consumidor*, lo que constituye una ventaja comparativa de la ciudad.

Esta terciarización ha sido muy polarizada. El sector *formal* y moderno de unidades financieras, bancarias, servicios especializados en la economía, gran comercio y hotelería para el gran turismo, crecientemente controlado por el capital trasnacional, aumentó rápidamente su participación en el PIB y, más moderadamente, el número de establecimientos —lo que muestra la concentración monopólica del capital—, pero creó muy poco empleo de alta calificación y salarios adecuados. En tanto, el sector *informal*¹² y tradicional creció rápidamente, en número de unidades y empleos precarios, inestables, de muy baja remuneración y sin prestaciones laborales ni seguridad social.

En México, la ZMVM y el DF, el sector informal tiene una conformación heterogénea y diferenciada: 1) empresas capitalistas que evaden la legislación fiscal mediante argucias legales o prácticas fraudulentas, y no inscriben a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), pero operan en el mercado; 2) empresas y mafias nacionales y extranjeras que operan al margen de la ley en el narcotráfico, el

12 Recordemos que la *informalidad* —concepto ambiguo con múltiples rasgos para su definición— incluye a individuos que realizan actividades inestables, mal remuneradas, con condiciones laborales precarias y sin seguridad social para subsistir, así como incluye a empresas y empresarios capitalistas medianos y grandes que evaden el fisco, la legislación laboral y de seguridad social de sus trabajadores, o realizan actividades ilegales no registradas: contrabando, piratería de marca, tráfico ilegal, etc.

contrabando y/o la distribución de mercancías lícitas e ilícitas y de personas –inmigrantes o emigrantes, sexo servidores, niños–, comercializadores de mercancías robadas, delincuencia organizada, *piratería* de marca, pornografía, etc., y que, cada vez más globalizadas, acumulan capital y *lavan dinero sucio* en enormes cantidades, internamente o en el extranjero; y 3) un *sector informal popular* estratificado en el que se combinan patronos que controlan numerosos puntos de actividad –puestos de venta callejera, por ejemplo– y emplean trabajadores, con informales por cuenta propia, ubicados en los giros de la artesanía, la construcción, el mantenimiento y reparación de objetos, el comercio y los servicios.

Los grupos 2) y 3) están cada vez más articulados, lo que tiñe la economía informal de ilegalidad y violencia (Pradilla, 1993). Sus expresiones territoriales más conocidas son los *barrios bravos* –como las colonias Tepito o Buenos Aires¹³, fuera del control gubernamental–, y las concentraciones puntuales, longitudinales o zonales de vendedores en la vía pública, que afectan la circulación de vehículos y personas y su seguridad personal. La calidad de los bienes y servicios ofrecidos, sin control público, es dudosa y no se garantiza a los compradores, mayoritariamente de las capas pauperizadas, que aceptan estos riesgos en función del bajo precio de los productos. Sin embargo, una parte de estos comerciantes opera como comercializadores de productos originarios de empresas formales, incluidos monopolios transnacionales, producidos localmente, importados o de contrabando, entre los que han ganado importancia los provenientes de China y otros países asiáticos.

El sector *informal* ha absorbido el desempleo causado por la escasa generación de empleo en el sector *formal*, derivada del bajo crecimiento económico, las crisis recurrentes y la modernización tecnológica en las actividades del sector *formal* y moderno de la economía¹⁴. Sus trabajado-

13 La colonia Tepito es conocida como área de almacenamiento, distribución mayorista y comercialización al menudeo de una amplia gama de artículos *piratas* o de contrabando; la colonia Buenos Aires se dedica a la venta de partes y refacciones automotrices, legales u obtenidas de coches desechados, accidentados o robados. El control de la seguridad pública sobre estas zonas es muy limitado.

14 Según el INEGI, en México, en los años 2000–2003, de crisis, el desempleo abierto creció en un 71%, se perdieron cerca de 500 mil empleos formales y afectaba, en 2003, a un millón 45 mil trabajadores; 10 millones de trabajadores se *autoemplean* y 26 millones, el 63% de la población ocupada, carecen de prestaciones sociales (*La Jornada*, enero 18,

res operan en condiciones laborales, salariales o de ingresos, y de prestaciones sociales —seguridad social, programas de vivienda, cuidado de los hijos— al margen de la legislación y de los mínimos de dignidad humana.

El DF, que provee empleo a una gran parte de la población del resto de la ZMVM sometida a procesos similares de desindustrialización, informalización y empobrecimiento, ha tenido, en los últimos años, una tasa de desempleo abierto¹⁵ mayor a la media nacional, mostrando su mayor vulnerabilidad a los ciclos económicos (ver Gráfico 11). En 1996, el 41,8% de los empleos en el DF eran informales o precarios; en los dos extremos, la industria de la transformación y la electricidad tenía el 25,8% de su personal en esta situación, mientras en el comercio llegaba al 64,7% (Fideicomiso, 2000a). Se estima que más de dos tercios de los empleos generados a mediados de la década eran *informales*, y por la magnitud del desempleo, en la ciudad funciona un *mercado negro* de trabajo donde no se aplica la legislación federal del trabajo (*La Jornada*, marzo 1, 2004). Según estadísticas oficiales recientes, que minimizan el problema, en el cuarto trimestre de 2009, el 28,32% de la población ocupada laboraba en la informalidad, el 27,07% del DF y el 33,76% del estado de México (INEGI, 2010).

Así, la *especialización terciaria* de la Ciudad de México adquiere un carácter negativo expresado en el hecho de que una gran parte de la población activa se ubica en el sector informal, empobrecido, con trabajo inestable, condiciones de trabajo precarias, mal remuneradas y carentes de la protección de la seguridad social. La *terciarización informal* de las metrópolis de los países latinoamericanos, atrasados, subordinados e integrados asimétricamente en la *globalización*, incluida la ZMVM, es el producto compensatorio de la crisis de larga duración abierta en los setenta y de los efectos sociales negativos de las políticas neoliberales. Los factores deter-

2004; febrero 16, 2004). Según la misma fuente oficial, en 2003 el 70% de los “nuevos empleos” se generaron en el sector informal (*La Jornada*, enero 14, 2004). La profunda recesión de 2008–2009 produjo un impacto significativo en estos campos.

15 La *tasa de desempleo abierto*, utilizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, que registra a quienes trabajaron menos de una hora el mes anterior a la encuesta, es un indicador totalmente insuficiente, pues no muestra la magnitud del trabajo informal inestable, mal remunerado y carente de seguridad social. Esta inconsistencia se revela si la comparamos con las tasas de desempleo registradas en Estados Unidos o los países europeos, mucho mayores que la mexicana.

minantes han sido: la destrucción de la base industrial local, su fragmentación; la relocalización de las empresas para evadir los costos de la aglomeración y acercarse a los mercados externos; y la desaparición de empleos productivos, ante una oferta creciente de fuerza de trabajo resultante de la transición demográfica en curso. En el polo terciario, es resultado de la concentración monopolica extrema del comercio y las finanzas en un reducido sector moderno y competitivo, dominado por el capital transnacional y aislado del resto de la economía local; es la respuesta de subsistencia de la población desempleada, empobrecida y excluida.

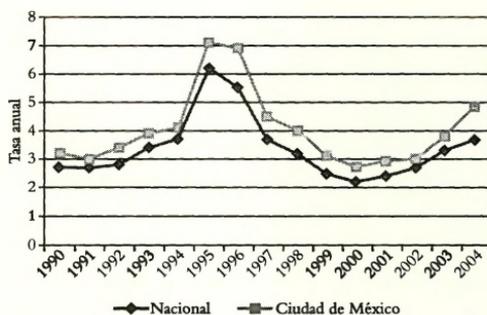
Gráfico 11. Tasa anual de desempleo abierto (1990-2004)
Ciudad de México y nacional

Tasa anual de desempleo abierto 1990-2004.
Ciudad de México y Nacional

Año	Nacional	Cd. de México
1990	2,7	3,2
1991	2,7	3,0
1992	2,8	3,4
1993	3,4	3,9
1994	3,7	4,1
1995	6,2	7,1
1996	5,5	6,9
1997	3,7	4,5
1998	3,2	4,0
1999	2,5	3,1
2000	2,2	2,7
2001	2,4	2,9
2002	2,7	3,0
2003	3,3	3,8

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Regulación y Fomento Económico.

Elaborado con base de datos de INEGI, Empresa Nacional de Empleo Urbano, 2004



El desempleo y la caída de los ingresos

En 2005, el desempleo abierto en el DF alcanzó, según el INEGI, su mayor nivel desde 1994, con un 6,4% de la población económicamente activa (PEA), equivalente a 225.300 personas, de las cuales 102.100 contaban con educación media superior y superior; cerca de una tercera parte de la fuerza laboral se encontraba en el sector informal y cerca de un 10% adicional laboraba sin pago alguno. Estos datos muestran el fracaso de una política económica como la aplicada por el gobierno del DF (2000 en adelante), basada en la creación de empleo temporal para la construcción de obra pública y vivienda.

A pesar de contar con el más alto PIB por habitante del país, la situación del empleo y los ingresos en la Ciudad de México dista mucho de estar resuelta. La tasa de desempleo abierto en el DF ha sido, los últimos años, mayor a la media nacional (ver Gráfico 11) y a las registradas en otras zonas metropolitanas de la región central. A ello hay que añadir cerca del 42% de la PEA, que sobrevive en la informalidad y la delincuencia incidental u organizada.

En el marco de la tendencia histórica nacional de caída del salario real, desde 1976, que lo ha reducido a menos de un tercio, colocándolo en el nivel que tenía en la década de los cuarenta, en el DF ha seguido la misma ruta negativa, aunque su monto y nivel son un poco mayores a la media nacional (SEDECO, 2001). En 2000, el 3,1% de la población ocupada del DF no recibía ingresos; el 8,5% recibía menos de un salario mínimo; y el 33,6% recibía entre uno y dos salarios mínimos, lo que colocaba al 45,2% de la población ocupada (PO) por debajo de este nivel de ingreso; la situación en el estado de México, 58 de cuyos municipios se hallan conurbados al DF, es aun peor, ya que esta situación afectaba al 60,3% de la PO (Méndez, 2002). En el otro extremo de la escala de ingresos, 17,3% de la PO recibía más de cinco veces el salario mínimo (7,1% en el estado de México), proporción muy superior a la media nacional (10,6%). Así, el DF expresa los polos opuestos de la estructura de la concentración del ingreso que caracteriza al México de hoy.

Como expresión del incumplimiento, generalizado entre los empresarios, de la legislación laboral y de la amplitud de la actividad informal –de subsistencia o empresarial–, en 2000, el 43,4% de la PO en el DF

carecía de afiliación al seguro social, mientras que en el estado de México esta proporción se elevaba al 55,4% y la media nacional era de 55,9% (Méndez, 2002).

La persistencia de la *pobreza moderada* y *extrema* en la metrópoli más rica y desarrollada del país se explica estructuralmente por el desempleo abierto, el desempleo encubierto en el trabajo precario e informal, la desigual distribución del ingreso, la caída histórica del salario real, y la falta de acceso de cerca de la mitad de la población ocupada al seguro social. Las autoridades del DF reconocen hoy la presencia de alrededor de 4,5 millones de pobres moderados o extremos en la entidad, un 54% de su población total (*Reforma*, julio 27, 2010); la situación ha sido siempre, y es aun, más grave en los municipios mexiquenses conurbados.

La desigualdad del crecimiento económico, el empleo y los ingresos entre la población ocupada en el DF y los municipios conurbados del estado de México convierten a la Ciudad de México en receptora de una gran masa de *población flotante* –entre 2,5 y 4,5 millones según la fuente–, que llega cotidianamente a ella para trabajar formal e informalmente, comprar, usar los servicios públicos subsidiados –educación y salud–, o ejercer la mendicidad o la delincuencia.

Patrón de movilidad y reestructuración metropolitana

Desde mediados del siglo XX, el *patrón de movilidad urbana de personas* asumido por las políticas de vialidad y transporte de los gobiernos federal, del DF y del estado de México ha oscilado entre otorgar la prioridad al transporte colectivo o al automóvil individual y a las obras viales que lo soportan. En el largo plazo, este patrón se ha inclinado hacia el predominio cuantitativo del automóvil particular como medio de transporte (72% del total de los vehículos registrados), siguiendo el camino de las ciudades estadounidenses, promovido por las trasnacionales automotrices y por la ideología individualista, aunque la mayoría de los desplazamientos de personas (71% del total) se realiza mediante el transporte colectivo. Desde el año 2000, los gobiernos del DF, a pesar de declararse “de izquierda”, han asumido esta opción en forma evidente, llevándola a su consolidación (Márquez y Pradilla, 2007).

En la definición del patrón de movilidad basado en el automóvil, a pesar de su baja racionalidad para el funcionamiento urbano, se han combinado múltiples factores: 1) el crecimiento físico de la ciudad, extensivo y disperso desde los años cincuenta; 2) la disponibilidad de nuevas vialidades que generaron la ilusión de una mayor movilidad mediante el uso del automóvil y promovieron su compra y uso; 3) la fragmentación de la traza urbana por las nuevas vías rápidas, que dificulta la movilidad peatonal e incita al uso del automóvil; 4) un sistema de transporte colectivo ineficiente, incómodo e insuficiente; 5) el crecimiento de la oferta de automóviles, fomentado por las transnacionales automotrices con atractivas condiciones de crédito, y promovido mediante amplias campañas publicitarias; y 6) el avance de la ideología individualista en las capas medias.

Según un estudio de la Unión Internacional de Transporte Público (UITP) sobre la situación de la movilidad urbana en cien metrópolis del mundo (UITP, 2003), el crecimiento acelerado e incontrolado del parque de automóviles en varias capitales, entre ellas la ciudad de México, puede comprometer el desarrollo económico y empeorar las condiciones de vida de su población, ya que sus gobiernos carecen de fondos públicos para construir la vialidad que exigiría; la ciudad de México, una de las más contaminadas del mundo, tiene la mayor concentración de automóviles en el continente americano, 2,5 veces mayor que Los Ángeles, en Estados Unidos, que dedica más de la mitad de su área urbana a vialidad; mientras el transporte privado para el 28,6% (2007) de la población cuesta, en América Latina, el 11,7% del PIB, el público solo llega al 2,6%; el transporte de una persona en automóvil consume 3,7 veces más combustible que en transporte público, y usa 19,5 veces más vialidad que en metro y cinco veces más combustible que en transporte público; y los autos están estacionados el 95% del tiempo, usando vialidad también cuando no circulan.

El mantenimiento de los microbuses, el estancamiento de los camiones de pasajeros, el congelamiento de los transportes eléctricos y la lenta ampliación del metro con relación a la necesidad de transporte produjeron un cambio sustancial del patrón de transporte de pasajeros. En la ZMVM, el metro redujo su participación del 21% en 1989 –la cifra más alta– al 12% en 2005; los trolebuses y el tren ligero pasaron del 3% al 1%; los camiones de pasajeros de alta capacidad bajaron su participación del 42% en 1986, al 2% en 2005; en cambio, las combis y microbuses la

aumentaron del 6% al 60%, con un salto enorme entre 1986 y 1989. El automóvil privado, a pesar del crecimiento de su número de unidades, cayó del 25% al 20% de participación en el total de personas movilizadas; sin embargo, la encuesta de origen y destino de 2007 ubica esta cifra en 28,6%, en coherencia con la política del Gobierno del Distrito Federal (GDF). El hecho de que durante el período de gobierno 2000-2006, los medios de transporte menos eficientes, autos particulares y microbuses hayan aumentado su porcentaje de cobertura de los desplazamientos, confirma la errada opción tomada sobre el patrón de movilidad urbana.

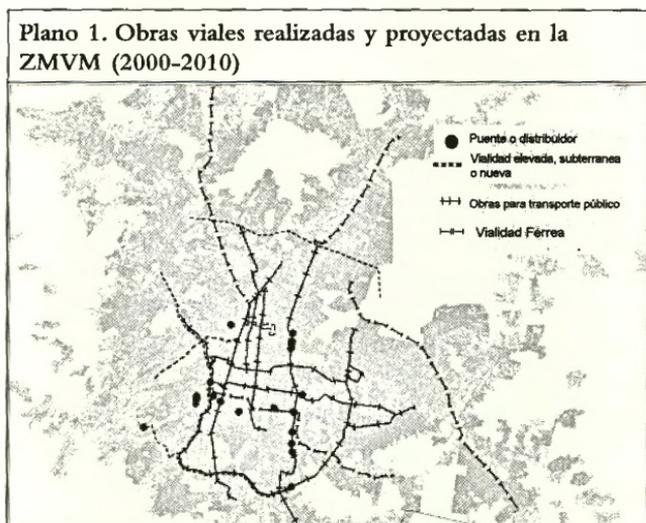
En el último medio siglo ha sido notoria la ausencia de un proyecto integral de vialidad y transporte colectivo para la ZMVM, de largo plazo y visión metropolitana, elaborado por consenso entre los gobiernos del DF, del estado de México y la Federación, lo cual muestra las implicaciones negativas de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación metropolitana (Pradilla y Sodi, 2006), y genera graves impactos para toda la población de la metrópoli y para más de dos millones y medio de personas que residen en los municipios conurbados pero trabajan o usan servicios en la ciudad de México: alargamiento de la distancia-tiempo de los desplazamientos, elevación del costo del transporte, pérdida de productividad laboral y mayor desgaste de la capacidad productiva.

La construcción de nuevas vialidades primarias y confinadas o elevadas, puentes y pasos a desnivel en la ZMVM, sobre todo en la parte más antigua y con mayor densidad inmobiliaria —las delegaciones centrales y los primeros municipios conurbados—, realizada sin apego a un plan de largo plazo, por sumatoria, siempre incompleta, sin continuidad de los ejes de circulación, con orientaciones variables según los gobiernos sucesivos o la voluntad de cada uno de los gobiernos de las dos partes, ha significado, además de la promoción constante del uso del automóvil, la fragmentación de la ciudad en partes aisladas, en términos de desplazamiento vehicular y peatonal.

El impulso al transporte colectivo público o concesionado, que sirve al 72% de los usuarios capitalinos, ha sido variable, de arranque y freno, coyuntural y discontinuo, sometido a las presiones del poder fáctico que domina el servicio concesionado, sin cuidar la organización racional ni la calidad del servicio. Los gobiernos del DF y el estado de México se han inclinado a atender el crecimiento de la demanda de vialidad derivada del

aumento del número de automóviles, y no a responder a la necesidad de transporte público eficiente y rápido para la mayoría de la población capitalina y metropolitana, con el resultado de que el tránsito de automóviles y la saturación vial que estos producen hacen más lento y complejo el funcionamiento del transporte público de superficie.

En el transporte colectivo se ha permitido el dominio de los medios más ineficientes, contaminantes y desorganizados, las combis y microbuses, sin que se haga lo necesario para que el metro y los medios de gran capacidad se conviertan en estructuradores del sistema, debido a la posición débil y titubeante ante los intereses privados, sin preocuparse por la organización racional, la economía del tiempo y la calidad del servicio, debido a la idea de que los sectores populares aceptan, por necesidad, cualquier tipo de transporte, y la inversión destinada a fortalecer los sistemas más eficientes y menos contaminantes es mayor en el corto plazo.



Los peatones han sido víctimas de la opción de la mayoría de los gobernantes del DF y el estado de México por la construcción de nuevas vialidades confinadas, y grandes distribuidores y puentes viales. El desplaza-

miento peatonal, sobre todo de niños, ancianos, mujeres embarazadas y discapacitados es cada vez más difícil por las barreras creadas por estas obras viales y por la ruptura de continuidad de los trayectos, la reducción de las banquetas, la carencia de puentes peatonales o las dificultades de su uso expedito: altura excesiva, ausencia de continuidad hasta las banquetas donde circula el peatón, e inseguridad.

Los dos últimos gobiernos del DF han avanzado en el sentido contrario al de muchos países del mundo que han descubierto que el patrón de movilidad urbana basado en el automóvil no es sustentable y es insostenible en las grandes ciudades; en México, han insistido en aplicar el modelo de las ciudades estadounidenses, basado en vialidades que dan prioridad al automóvil. Entre 2000 y 2006 se suspendió totalmente la ampliación del metro, la cual se reinició con una nueva línea en 2009. La ampliación de la Red de Transporte de Pasajeros (autobuses) del GDF fue congelada, y se avanzó muy poco en la sustitución de los microbuses por autobuses de mayor capacidad. Al final del período 2000-2006, se inició la construcción del Metrobús; hoy se cuenta con dos líneas y una tercera en construcción, lo cual es insuficiente. La propuesta de la implantación del recorrido de un tranvía turístico por el centro histórico se suspendió debido a los costos; y en el estado de México solo se construyó la primera parte de una línea de ferrocarril suburbano.

En cambio, como muestra el Plano 1, los dos gobiernos actuales de la metrópoli han estado muy activos en la construcción de puentes y megadistribuidores viales, deprimidos, subterráneos y vías elevadas (segundos pisos), embarcándose en una carrera (perdida desde su inicio) por mejorar la movilidad en automóvil en las zonas de más altos ingresos de la urbe.

El predominio numérico del automóvil ha significado la paulatina destrucción de la trama urbana originaria, la fragmentación de sus partes, y serios problemas de saturación vial y contaminación atmosférica; un creciente déficit cuantitativo y cualitativo de transporte colectivo para el 70% de la población de menores ingresos; además del aumento del tiempo destinado a la transportación, con la consiguiente disminución del invertido en actividades laborales o de reproducción social, lo que desemboca en un mayor desgaste de la fuerza de trabajo.

Un nuevo patrón de estructuración metropolitana

Los cambios ocurridos en la estructura económica y el patrón de movilidad de la metrópoli no solo han tenido impactos sectoriales, focalizados sobre la forma urbana; han modificado la lógica de estructuración y funcionamiento de la ciudad: la han llevado de la configuración basada en la centralidad única, a la armada sobre una red de corredores terciarios. En este movimiento ha participado intensamente el capital inmobiliario-financiero y sus productos de moda: centros comerciales, unidades cerradas y mega-proyectos periféricos de vivienda de *interés social*.

De la centralidad única a la red de corredores terciarios

Hasta la década de los cuarenta del siglo XX, la ciudad de México había girado en torno a su centro, formado a partir de la destrucción y reconstrucción de la Plaza Mayor de la Tenochtitlán azteca y lo que constituyó la ciudad colonial (Lombardo, 1987a; 1987b), el cual se expandió con el crecimiento urbano general y la ampliación de la actividad comercial en la parte final del siglo XIX y después de la revolución mexicana.

Luego de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la continua expansión urbana impulsada por la industrialización, la llegada de masas campesinas inmigrantes, y la salida de las capas aristocráticas y adineradas del antiguo centro llevaron a la ocupación de terrenos cada vez más alejados del centro, sobre el territorio del DF, y sucesivos municipios de la entidad vecina, el estado de México, dando lugar a la metropolización. Las necesidades de consumo de la población residente en las periferias, en particular la de ingresos medios y altos, que no podían ser resueltas en el cada vez más alejado centro, impusieron la formación y desarrollo de sub-centros periféricos localizados, sobre todo, en los antiguos centros de las municipalidades absorbidas por la expansión metropolitana.

Sin que se frenara el crecimiento urbano, en la década de los setenta aparecieron nuevos factores de cambio socioterritorial. La industria alcanzó su máximo nivel de participación en la economía local y nacional, al tiempo que se observaban los síntomas del agotamiento del *patrón*

de industrialización por sustitución de importaciones con intervención estatal; el boom petrolero llevó al crecimiento sin control del gasto interno y al endeudamiento externo; a mediados de la década, los organismos financieros multinacionales empezaron a presionar al Gobierno para la adopción de políticas de ajuste debido al crecimiento excesivo de la deuda externa; y luego de dos desaceleraciones internas del crecimiento económico, en 1982 sobrevino la crisis generalizada del capitalismo en el mundo.

La aplicación de políticas neoliberales se inició en 1983; en 1986, México ingresó al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT); desde 1988 se ampliaron y profundizaron las medidas neoliberales, en particular la privatización de empresas estatales, incluida la de los bancos estatizados en 1982; y la apertura comercial internacional alcanzó su punto culminante en 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, con Canadá y Estados Unidos, al cual siguieron varios acuerdos más, con los que el país entró de lleno en la libre circulación internacional de mercancías y capitales.

Las crisis de 1982 y 1986, la contracción del mercado interno por la caída del salario real, la competencia con los productos importados, el surgimiento de fuertes *deseconomías de aglomeración*, y una política pública de desconcentración industrial dieron lugar al inicio de la *desindustrialización* de la metrópoli, que continúa en la actualidad (Pradilla y Márquez, 2004).

Estos factores empujaron también a la *terciarización* de la metrópoli, polarizada y dominada por la *informalidad*. Por un lado, el capital transnacional fluyó hacia el sector bancario, hoy casi totalmente en manos extranjeras; el comercial y de servicios, al productor y al consumidor, bajo la forma de filiales y franquicias; y el inmobiliario, imponiendo sus formas urbano-arquitectónicas. Por otro lado, la población desempleada se refugió en el sector informal, que hoy alberga a cerca de la mitad de la PO de la metrópoli, y ocupa sus calles y plazas con sus implantaciones propias.

La metrópoli cambió su morfología a partir de los cambios económico-sociales impuestos por el patrón neoliberal de acumulación de capital. Además, cambió su lógica de estructuración integró nuevas formas arquitectónicas y urbanas como los inmuebles y conjuntos cerrados y se multiplicaron las unidades habitacionales de interés social construidas en la periferia lejana por el capital privado.

Basándonos en la investigación realizada sobre la ZMVM en 2002 (Pradilla y Pino, 2004), revisada en 2007, podemos afirmar que en la metrópoli se ha operado un cambio sustancial en la lógica de estructuración socio-económica y territorial: ha pasado, a través de una fase multinuclear de transición con una duración de varias décadas, de una estructura organizada a partir de una *centralidad* única, a otra conformada a partir de una *red de corredores terciarios*.

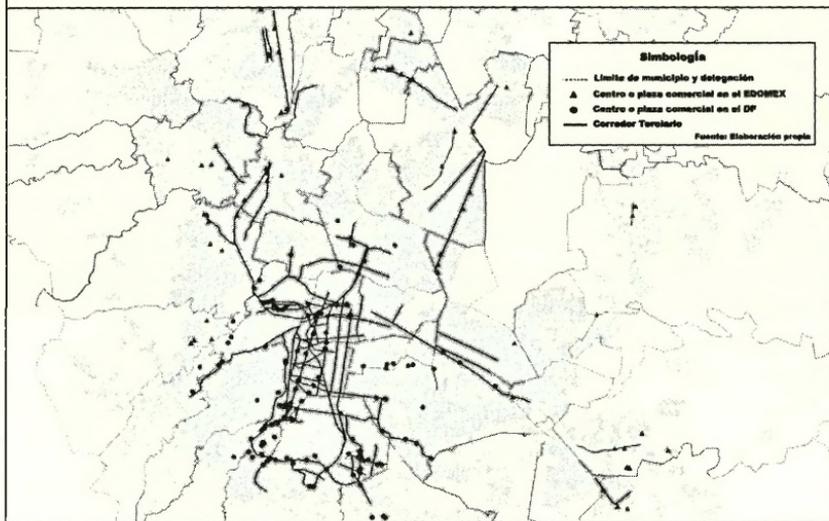
Los centros y plazas comerciales que habían hecho su tímida aparición a finales de los sesenta, se multiplicaron rápidamente a partir de estos cambios, como nuevo campo de acumulación para el capital inmobiliario, comercial y rentista. Hoy existen más de doscientos, de diferente tamaño y características. El crecimiento del parque automotriz, promovido ampliamente por los gobiernos locales con su política de creación de vialidades expresas o confinadas y distribuidores viales, definió la localización de los nuevos centros comerciales y los edificios corporativos sobre los ejes viales de alto tránsito vehicular. Los centros comerciales se adhirieron a los corredores en formación, o dieron lugar a su desarrollo a lo largo de las vías en las que se instalaban (Duhau y Giglia, 2008; Pradilla et al., 2008).

Al mismo tiempo, estas implantaciones atrajeron a nuevas pequeñas y grandes unidades bancarias, de comercio y servicios. Las *subcentralidades* se fueron alargando, estirando sobre los ejes de flujos materiales de personas y vehículos, hasta perder su forma concéntrica y, aun, articular a varias de ellas, e irse entretejiendo en red; hasta la antigua centralidad, que había perdido su dinamismo de antaño por la nueva lógica de implantación terciaria, tendió a organizarse sobre sus ejes más importantes. Hoy registramos en la ZMVM un tejido de 72 corredores terciarios, entre los que destacan Paseo de la Reforma, av. Insurgentes, av. Revolución, diversos segmentos del anillo Periférico y del Circuito Interior, Viaducto Alemán, Tlálpán, y canal de Miramontes. Los corredores presentan muy diversa longitud, densidad de construcción y de concentración de actividades terciarias, están consolidados o en proceso de consolidación, y sirven a comunidades locales, a zonas amplias de la ciudad, o son utilizados por la población de amplias áreas de toda la metrópoli. Los cruces de dos o más corredores terciarios y algunos hitos constituyen modos de articulación e intercomunicación de la red.

Los procesos de formación de los corredores terciarios han sido de diferente naturaleza; en la mayoría de los casos fueron el resultado de la combinación de múltiples acciones de agentes sociales –pequeños y grandes comerciantes, prestadores de servicios, empresas, constructores y promotores inmobiliarios–, para beneficiarse de la demanda. En otras ocasiones, son parte de grandes proyectos de renovación urbana impulsados por el capital inmobiliario, con el apoyo o promoción estatal (por ejemplo, Reforma y el corredor de Desarrollo Santa Fe). En otros casos, son el resultado de los planes de desarrollo urbano y las políticas urbanas de gobiernos locales específicos, como el de Paseo de la Reforma, promovido y apoyado directamente por el gobierno local desde el año 2000, y de este y otros ejes en el actual gobierno de la ciudad. En unos y otros casos, los proyectos se articulan en torno a las ideologías de la *modernización* y el *desarrollo urbano*.

Los componentes fundamentales de los corredores terciarios son los centros y plazas comerciales y los agrupamientos longitudinales de pequeños y medianos comercios, de oficinas bancarias y otras actividades

Plano 2. Zona Metropolitana del Valle de México, corredores urbanos terciarios, centros y plazas comerciales (2008)



financieras, servicios —privados o públicos— orientados hacia las actividades económicas y los usuarios individuales domésticos, servicios de reparación, hoteles, restaurantes y lugares de entretenimiento, actividades recreativas, y oficinas de gestión de empresas e instituciones públicas y privadas. La presencia de vivienda sobreviviente del pasado, o de nuevos desarrollos empresariales, no modifica sustantivamente al corredor, con la condición de que lo terciario sea dominante, en particular en los nuevos diseños de usos mixtos de vivienda, comercio, oficinas y hotelería.

La red de corredores terciarios sobre vías de alta intensidad de flujos de personas y vehículos atrapa en su interior a las antiguas áreas de vivienda, a las cuales sirven como lugares de intercambio, de aprovisionamiento de mercancías y servicios, y de entretenimiento, dando paso a un efecto de fragmentación de las antiguas áreas integradas. Muchos corredores se han formado al desplazarse, destruirse o sustituirse por nueva arquitectura a algunas zonas de vivienda con valor patrimonial no protegidas adecuadamente; por ejemplo, Paseo de la Reforma o la colonia Roma.

Estos corredores, como sus antecesoras, las subcentralidades, no constituyen centralidades urbanas integradas; son agrupaciones mercantiles organizadas en función del intercambio, que carecen de muchas de las actividades públicas propias de la vida urbana colectiva: cultura, religión, política, espectáculo callejero libre, etc.; se forman para el automovilista, no para el peatón, carecen de vida de relaciones humanas directas. Solo los centros comerciales aparecen como pseudo centralidades, dominadas por la mercancía; son las centralidades de la ciudad-mercado neoliberal.

Solo podemos afirmar que en la ciudad de México y otras metrópolis mexicanas se está consolidando la tendencia a la reestructuración urbana con base en una red de corredores urbanos terciarios. No podemos generalizarlo a otras grandes ciudades de Latinoamérica. Sin embargo, tenemos indicios de que este proceso también se desarrolla en otras metrópolis. Pero solo la investigación concreta nos permitirá llegar a hacer generalizaciones sustentadas y establecer las condiciones y circunstancias económicas, sociales, culturales y de política urbana que los generaron y los impulsaron; entonces, podremos hablar de una nueva forma general de estructuración urbana.

*Centros comerciales, inmuebles y fraccionamientos cerrados
y conjuntos habitacionales de interés social en la periferia*

La posmodernidad neoliberal ha traído consigo la multiplicación de formas arquitectónico-urbanas mercantiles surgidas en el anterior patrón de acumulación, su modificación y generalización, la sustitución del sector público en la promoción de algunas formas de *interés social*, o el surgimiento de otras nuevas. En la metrópoli encontramos tres componentes que se han multiplicado desde la implantación del patrón neoliberal de acumulación de capital: los grandes *desarrollos inmobiliarios mixtos*, los *centros comerciales* socialmente diferenciados, y las *unidades habitacionales y corporativas cerradas*.

Aunque los *centros comerciales* empezaron a aparecer en la ZMVM en los años sesenta del siglo XX, sucediendo a los antiguos pasajes comerciales de finales del XIX e inicios del XX, su generalización coincidió con la implantación del patrón neoliberal de acumulación, desde el inicio de los años ochenta. Al principio fueron orientados hacia los sectores de ingresos medios y altos en sus zonas periféricas de vivienda, pero en años recientes tienden a generalizarse para todos los estratos sociales y en muy diversos territorios (López Levi, 1999; Lulle y Paquette, 2007; Duhau y Giglia, 2008; Pradilla et al., 2008).

En la ZMVM, nuestro levantamiento registró, hasta julio de 2008, doscientos centros o plazas comerciales, 188 de las cuales fueron construidas luego de 1980. Como señalamos antes, los centros comerciales juegan hoy un papel sustantivo en la formación de los corredores terciarios, la cual inducen al generar un polo de concentración de compradores que puede ser usado como mercado por otras actividades terciarias, o a los cuales se adosan dado que en los corredores ya existe un flujo importante de compradores y, por tanto, economías de aglomeración localizadas (ver Plano 2).

Los centros comerciales de tamaño medio y grande, los prototípicos, están diseñados para el acceso en automóvil; interiorizan la calle y las plazas y orientan toda su estructura arquitectónica sobre ellas sustituyendo a las públicas exteriores; como ámbitos privados, son vigilados por guardias de seguridad privada y excluyen a los públicos; se han convertido en los “modelos” del intercambio mercantil en la fase actual del capitalismo; y

son un vector sustantivo de la privatización de lo público urbano. En su interior, se han integrado posteriormente los *multicinémas*, conjuntos de pequeñas salas de cine que reproducen el esquema de concentración del centro comercial, los cuales han sustituido a las grandes salas de cine de los años cincuenta y sesenta, en diversas implantaciones, aisladas o integradas a otras formas mercantiles.

En esta etapa se han llevado a cabo algunos *desarrollos inmobiliarios mixtos* de vivienda de lujo, oficinas, hotelería y comercio —*megaproyectos*— muy importantes, que en muchos casos forman parte de la estructuración de los corredores urbanos (Paseo de la Reforma, Palmas, Periférico Norte, Insurgentes Sur, etc.), mediante intervenciones puntuales; o el gran complejo semiautónomo de desarrollo inmobiliario mixto (oficinas, hotelería, vivienda de lujo, comercio y servicios, etc.) de Santa Fe, como reciclaje de un basurero cerrado, iniciado en la década de los noventa. Una característica generalizada es el uso intensivo del suelo, de alto precio, mediante la construcción en altura.

La tercera forma arquitectónico-urbana que se ha multiplicado en la metrópoli con el patrón neoliberal es la de *urbanizaciones o conjuntos cerrados*. Los factores sociales que impulsan este movimiento son propios del patrón de acumulación o sus consecuencias no deseadas: inseguridad pública creciente generada por la violencia urbana, individualismo imperante en la vida cotidiana, promociones publicitarias del capital inmobiliario, y legalización de la propiedad en condominio horizontal o vertical. Es ilustrativo que el investigador Cabrales señale que de los 71 trabajos de investigación sobre el tema publicados entre 1992 y 2002 en América Latina y que él revisó, 63 se publicaron entre 2000 y 2002, mostrando la emergencia del tema (Cabrales, 2003).

Estas urbanizaciones o conjuntos cerrados están rodeados de muros o rejas, se accede a ellos por garitas, son vigilados por guardias privados y circuitos cerrados de televisión, impiden el libre acceso a los automóviles y transeúntes externos, fragmentan la trama vial urbana, y tienen muy diversas dimensiones y formas desde las horizontales y extensivas hasta las verticales, según el patrón urbano seguido o promovido por las acciones privadas en relación con las políticas públicas: ciudad dispersa o ciudad compacta. Son la forma más visible y agresiva de la privatización de la calle y la segregación social del territorio urbano, y, por tanto, de su fragmentación.

En la ZMVM, la aparición de las *unidades habitacionales*, formadas con viviendas unifamiliares o edificios multifamiliares, construidas por los organismos del Estado, se remonta hacia el inicio de las políticas estatales de vivienda en medio del proceso acelerado de urbanización de mediados del siglo XX. Pero desde los años noventa, el cambio en la política habitacional estatal que convirtió a sus instituciones promotoras de vivienda en bancos hipotecarios o en organismos financieros de “segundo piso”, y cedió la función de la promoción y construcción de la vivienda “de interés social” a las inmobiliarias privadas, ha dado lugar a la multiplicación de gigantescos desarrollos habitacionales de viviendas mínimas (casas de una o dos plantas de cerca de 40 m² de área), en extensión, ocupando áreas agrícolas en zonas periféricas, a gran distancia-tiempo de los centros de actividad laboral y carentes de comercio, abasto y servicios (Duhau, 2008). El objetivo de las inmobiliarias con esta localización es reducir al mínimo el costo del suelo en el precio total de construcción, pero al costo colectivo, social, de la continua extensión urbana sobre áreas de cultivos o de reserva ambiental.

La *modernización capitalista neoliberal de la metrópoli*, cuyos objetos son las nuevas formas arquitectónico-urbanas antes descritas, ha incluido como fuerzas motoras o resultados, procesos sociales como la privatización de lo público, la fragmentación socioterritorial por la exclusión, y la hegemonía del automóvil privado. Sus actores fundamentales han sido los poderes públicos, con pocas diferencias prácticas si se reclaman *de derecha* o *de izquierda*, y el capital inmobiliario-financiero nacional y transnacional.

La *privatización* de muchos servicios y espacios públicos se ha producido mediante su transferencia al capital privado, por venta, concesión o asociación, y su mercantilización (Pradilla, 2009), o su adecuación-destrucción, para abrir paso a la vialidad confinada o primaria en función del predominio creciente del automóvil privado.

Los sectores de ingresos medios y altos se “bunkerizan” y segregan en las urbanizaciones o conjuntos cerrados (las barrancas de Santa Fe, Interlomas, Reforma, etc.), en sus centros comerciales y clubes, recortando la libre movilidad de los habitantes, es decir, privatizando los espacios públicos interiores, y justificándolo con el incremento real de la inseguridad y la violencia, nutrida por la informalidad, la delincuencia para

sobrevivir y la mundializada (narcotráfico, contrabando de mercancías, armas y personas, etc.); al mismo tiempo, los sectores populares más empobrecidos se “ghetifican” en sus barrios y se ven sometidos al control de bandas armadas, muchas veces ligadas al narcotráfico y otras formas de la delincuencia organizada: Tepito, la Buenos Aires, Pensil, el Hoyo, etc.

Esta segregación social, producto del mercado y de las políticas públicas, hace que la metrópoli se fragmente cada vez más en lo social y territorial. Este proceso, que surgió en el patrón intervencionista de acumulación, y se acentuó con el neoliberal, avanza en sentido contrario a la lucha ciudadana por la libre apropiación de la ciudad, el respeto de las diferencias y la eliminación de las limitaciones en el uso de lo público: *el derecho a la ciudad* (Coalición Internacional para el Hábitat, 2008).

En el mismo sentido de la privatización-exclusión-fragmentación socioterritorial avanza la hegemonía del automóvil privado en la metrópoli. Mientras la metrópoli se puebla de ostentosas moles de concreto o socavones, metidos con calzador en la estrecha estructura urbana para el uso de un 30% de la población, el 70% restante se mueve en incómodos y sobresaturados sistemas de transporte colectivo que ruedan a una mínima velocidad impuesta por el 80% de automotores particulares que realizan el 29% de los desplazamientos. La ciudad deja de ser un territorio para los peatones, amenazados constantemente por el automóvil, enfrentando insalvables barreras físicas como túneles, deprimidos, puentes o entradas de estacionamientos, y teniendo que usar elevados y tortuosos puentes u oscuros sótanos proclives a los actos de violencia. La metrópoli neoliberal se moderniza para el automóvil y los automovilistas (Pradilla y Sodi, 2006).

A manera de conclusión parcial: una nueva estrategia del capital y los gobiernos locales

Detrás de la formación de los corredores terciarios se encuentra una estrategia de diversas fracciones del capital. Para el conjunto del capital, los corredores significan la oportunidad para modernizar, por restauración o reconstrucción total, sus ámbitos de operación y gestión, los cuales se hicieron obsoletos en los viejos emplazamientos, ante las nuevas

condiciones tecnológicas y de mercado. En ellos, el capital inmobiliario logra revalorizar, por la vía del mercado, áreas destinadas a otras actividades, sobre todo a la vivienda o la industria, cuyo precio de producción ya fue recuperado, y así apropiarse de las nuevas rentas del suelo, en particular *diferenciales de localización*, creadas socialmente (Jaramillo, 2009). En la construcción de oficinas, centros y plazas comerciales, o vivienda de sectores de ingresos medios y altos, el capital inmobiliario y constructor lleva a cabo procesos de valorización de su capital productivo y genera nuevas rentas diferenciales de localización, que rentabilizan sus acciones futuras realizadas en el mismo corredor, en un proceso continuo de expansión de las áreas beneficiadas. Todos los propietarios de suelo, aun los desplazados por la formación del corredor, se apropiaran alícuotamente de las rentas del suelo *absolutas* o *monopólicas* y las de *localización*, generadas por el crecimiento urbano en su conjunto y por la demanda de emplazamientos terciarios para atender sus necesidades.

La combinación compleja de reconstrucción y *verticalización interna* y/o *expansión periférica dispersa*, determinada por la lógica particular del capital inmobiliario y financiero y sus megaproyectos, y la especificidad de su relación con las políticas urbanas, define los procesos de producción-reproducción del territorio metropolitano. En estas operaciones, el capital inmobiliario está ligado estrechamente al capital financiero y bancario —y al sector hipotecario público en los proyectos de grandes unidades habitacionales horizontales de *vivienda de interés social*—, pues el segundo aporta al primero el adelanto de capital para la inversión, y crea la demanda para el producto, al financiar al comprador.

En la reestructuración urbana, el capital inmobiliario asume un papel determinante en la economía y la morfología urbanas, sin lograr impulsar un crecimiento sostenido y sustentable. Esto ocurre ante la creciente debilidad e incapacidad de una *planeación moribunda*, subordinada a los invisibles “equilibrios automáticos del mercado”.

Bibliografía

- Álvarez, José (Dir.) (2003). *Enciclopedia de México IX*. Estados Unidos: Sabeca International Investment Corporation.
- Beato, Guillermo (2004). “De la Independencia a la Revolución”. En *Historia económica de México II*, Enrique Semo (Coord.). México: UNAM / Editorial Océano.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe (2003). “Ciudades cerradas, libros abiertos”. *Ciudades* N°59.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Colombia: Editorial Alfaomega.
- Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo*. México: HIC-AL.
- Duhau, Emilio (2008). “Los nuevos productores del espacio habitable”. *Ciudades* N° 79.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores / UAM, Azcapotzalco.
- Espinosa, Enrique (2003). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*. México: IPN.
- Ezcurra, Exequiel (1998 [1990]). *De las chinampas a la megalópolis. El medio ambiente en la cuenca de México*. México: FCE.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal (2000a). *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. México: Corporación Mexicana de Impresión S.A.
- (2000b). *La industria manufacturera en el DF hacia el siglo XXI. Propuesta de revitalización y desarrollo de áreas industriales*. México. Fotocopia.
- (2000c). *Estrategia para el desarrollo territorial del suelo de conservación del Distrito Federal*. México. Fotocopia.
- Garza, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México. 1821–1970*. México: El Colegio de México.
- González Pozo, Alberto (1994). “Las ciudades: el futuro y el olvido”. En *La arquitectura mexicana del siglo XX*, Fernando González Gortázar (Coord.). México: CNCA.

- INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). *Encuesta nacional de ocupación y empleo*. México: INEGI.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Legorreta, Jorge (1994). *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México*. México: Centro de Ecología y Desarrollo.
- Lombardo, Sonia (1987a). "México-Tenochtitlán en 1519". En *Atlas de la ciudad de México*, Gustavo Garza (Coord.). México: DDF / El Colegio de México.
- (1987b). "Fundación de la ciudad de México: 1521-1556". En *Atlas de la ciudad de México*, Gustavo Garza (Coord.). México: DDF / El Colegio de México.
- López Levi, Liliana (1999). *Centros comerciales. Espacios que navegan entre la realidad y la ficción*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- Lulle, Thierry y Catherine Paquette (2007). "Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas". *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 65.
- Márquez López, Lisett y Emilio Pradilla Cobos (2007). "Ciudad de México: el automóvil contra el transporte público". *Investigación y diseño* N° 4.
- (2008). "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario". *Cuadernos del CENDES* N° 69.
- Méndez, Jesús (2002). "Diagnóstico del mercado de trabajo". Documento de trabajo, Fracción del PRD en el Senado de la República. México. Fotocopia.
- Messmacher, Miguel (1979). *La ciudad de México. Bases para el conocimiento de sus problemas. Pasado, presente y futuro*. México: DDF.
- Pradilla Cobos, Emilio (1993). *Territorios en crisis. México 1970-1982*. México: Red Nacional de Investigación Urbana / UAM, Xochimilco.
- (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México DF: Miguel Ángel Porrúa / UAM, Xochimilco.
- Pradilla Cobos, Emilio y Lisett Márquez López (2004). "Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio". En *Globalização e território. Ajustes periféricos*, Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes

- Magallaes Tavares, Jorge Natal y Rosalía Piquet (Comps.). Brasil: IPPUR Arquímedes Edições.
- Pradilla Cobos, Emilio, Lisett Márquez López, Saúl D. Carreón Huitzil y Elías Fonseca Chicho (2008). "Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público". *Ciudades* N° 79.
- Pradilla Cobos, Emilio y Ricardo Pino Hidalgo (2004). "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos". *Anuario de Espacios Urbanos 2004*.
- Pradilla Cobos, Emilio y Demetrio Sodi de la Tijera (2006). *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*. México DF: Editorial Océano OIDME A.C.
- Secretaría de Desarrollo Económico – SEDECO. Gobierno del Distrito Federal (2001). *Primer informe de trabajo. La Ciudad de México en cifras*. México: Corporación Mexicana de Impresión S.A.
- UITP (2003). "Situación de la movilidad urbana en 100 metrópolis del mundo". Disponible en <http://www.uitp.com>, visitado en febrero 19 de 2004.

Documentos

- La Jornada (2004).
- Reforma (2010). Ciudad: 3.

México 2010: una ciudad que improvisa su globalización¹

Néstor García Canclini²

Introducción

Se ha vuelto un hábito pensar en las ciudades en relación unas con otras. La globalización de los viajes, el turismo y los intercambios económicos acentuaron esta tendencia comparativa y encumbraron a algunas urbes grandes y medianas como modelos. Berlín y Barcelona, por ejemplo, se convirtieron en los años ochenta y noventa del siglo XX en capitales mundiales de la innovación urbanística y de un tipo de gestión capaz de reubicar el desarrollo de las ciudades como los centros más dinámicos para aprovechar los impulsos de crecimiento global.

También hay urbes que se vuelven emblemáticas por su monstruosidad y decadencia. México DF es señalada como la de mayor población, la más contaminada del mundo, y una de las más peligrosas y caóticas. No me interesa tanto refutar con datos estas “distinciones”: Tokio-Yokohama la supera en habitantes, y varias ciudades latinoamericanas la rebasan en contaminación (Santiago de Chile) y violencia (Bogotá y Río de Janeiro). Me preocupa más averiguar por qué la capital mexicana propicia imaginarios nefastos, y se coloca con tantas dificultades ante los desafíos de la globalización. Valoraré, además, algunas de sus potencialidades como ciudad global en el horizonte del 2010. Se trata, en suma, de relacionar la

1 Este artículo fue publicado originalmente en el año 2003 (*Alteridades*, Vol. 13, N° 26: 7-14); por ello el hecho de que reflexione en torno a la ciudad en 2010 como horizonte futuro constituye un anacronismo solo aparente.

2 Profesor investigador del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

ciudad producida con la ciudad imaginada, y, al final, con la ciudad imposible de imaginar.

¿Ciudad global?

El ejercicio que voy a hacer con la ciudad de México puede ser útil para comprender y advertir riesgos en otras ciudades, y asimismo para examinar críticamente algunos problemas desde la teoría de la globalización. Así como el debate sobre la modernidad encontró recursos novedosos al analizar ciudades como París, Berlín y Viena, el estudio de Nueva York, Londres y Tokio contribuye a entender los procesos de mundialización.

Si escribir sobre la globalización, como dice Arjun Appadurai (1996), es “un moderado ejercicio de megalomanía”, la ciudad de México, por su tamaño, es un escenario óptimo para intentarlo. De hecho, nuestra megalópolis cumple con los cuatro requisitos que suelen pedirse a una ciudad global: fuerte presencia de empresas transnacionales, mezcla multicultural de pobladores de distintas regiones del país y de otras naciones, prestigio obtenido por la concentración de elites artísticas y científicas, así como un voluminoso turismo internacional (Hannerz, 1998).

Aun cuando el desarrollo contradictorio de nuestra capital no permite colocarla entre las urbes globales que acabo de citar, el potencial de la ciudad de México en la economía regional y mundial es comparable al de Barcelona, Berlín, Bruselas, París y Hong Kong. Como esas ciudades, la capital mexicana se distingue por irradiar, más allá de las fronteras del país, actividades financieras, de consultoría, publicidad, diseño, gestión de industrias audiovisuales e informáticas.

Ya antes de que se hablara de globalización, por lo menos desde mediados del siglo XX, la ciudad de México logró fascinar a miles de artistas e intelectuales, empresarios y turistas, gracias a su poderosa historia precolombina, colonial y moderna. Esas atracciones fueron decisivas para seducir al mundo hasta hace unos años, podríamos decir hasta que se construyeron el Museo Nacional de Antropología y el Museo de Arte Moderno, inaugurados en 1964 y poco tiempo después, respectivamente. Pero no son suficientes en el siglo XXI.

¿Cuáles son los otros capitales económicos y culturales con que México cuenta ahora? Identifico al menos tres: 1) una vigorosa infraestructura industrial para producir libros, radio, televisión y, en menor medida, cine y música popular contemporánea; 2) la existencia de comunidades multiculturales formadas por migraciones internas y por el propio sistema educativo, y también por las migraciones y los exilios de artistas, intelectuales y científicos que llegaron de España, América Central y América del Sur, así como del este europeo debido a las guerras mundiales y a la caída del bloque soviético; y 3) una larga experiencia de estar *entre* Europa, Estados Unidos y América Latina, *entre* los legados indígenas y la herencia de la modernidad. Es evidente que la ciudad de México es no solo la capital de la nación, sino la sede preferente de estos capitales culturales. Pero como país y como ciudad apenas comenzamos a utilizar estos recursos, y aun con baja presencia en los circuitos globales.

En la ciudad de México existen más museos (92) que en Nueva York (88), Buenos Aires (55), Madrid (47) y São Paulo (32), mayor número de sitios de venta de artesanías que en todas esas ciudades juntas, y un repertorio de lugares de entretenimiento parejo con el de esas metrópolis. Pero una ciudad puede globalizarse si, además, es segura, dispone de atracciones comerciales y culturales modernas y posmodernas y, sobre todo, servicios eficientes y conexiones electrónicas ágiles.

Un estudio hecho en el año 2001, que registra las condiciones exigidas por 500 ejecutivos de América Latina al evaluar las ciudades donde harían negocios y estarían dispuestos a vivir, coloca en los principales puestos a las que combinan un alto nivel educativo y calificación de su personal, con seguridad, eficiencia, vida cultural, y buen potencial comunicativo internacional y para hacer negocios (Berríos y Abarca, 2001). La ciudad de México no está mal situada en comunicaciones, oferta cultural y calificación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, las condiciones de eficiencia y seguridad no son para enorgullecernos. Empresarios y gobernantes han manifestado su preocupación por el aumento de la inseguridad y porque el lento ritmo del tránsito (tres horas diarias en promedio por habitante en recorridos que demandarían una hora) disminuye la productividad. La caótica descomposición de la vida pública, que se viene acentuando desde que la capital mexicana pasó en los últimos cincuenta años de tres millones de habitantes a los 19 millones actuales, ha llevado a escritores como José Emilio Pacheco a

decir que vivimos en una “posciudad”³, o en palabras de Carlos Monsiváis, “una ciudad posapocalíptica, porque lo peor ya pasó”⁴.

Ciudad imaginada, siempre en borrador

Estas contradicciones entre la potencialidad y la deficiente realización de la vocación globalizada me conducen a pensar en qué le sucede a la ciudad de México a partir de la tensión entre los imaginarios exuberantes que ha generado y la dificultad, repetida en muchos tramos de su historia, de imaginarse como espacio habitable y compartido. No voy a hablar solo de la ciudad de México. Conviene vincular este desfase con el exhibido en los últimos años por el pensamiento urbanístico internacional entre la expansión de los estudios sobre imaginarios y la reducción del horizonte prospectivo en la planificación urbana. Hay una contradicción, observa el urbanista argentino Adrián Gorelik, entre

(...) la reflexión cultural (por lo general, académica) sobre las más diversas maneras en que las sociedades se representan a sí mismas en las ciudades y construyen sus modos de comunicación y sus códigos de comprensión de la vida urbana, y la dimensión de la reflexión político-técnica (por lo general, concentrada en un manojito de profesiones como la arquitectura, la urbanística y la planificación) acerca de cómo la ciudad debe ser (Gorelik, 2002).

En América Latina desde el siglo XIX la producción de las ciudades ha interactuado vivamente con la producción de representaciones sobre las ciudades. Tres analistas de la historia urbana y la historia intelectual latinoamericanas, José Luis Romero, Ángel Rama (1984) y Richard Morse, han demostrado que los imaginarios de ciudad y los imaginarios de cultura convergieron como proyectos impulsores del desarrollo social. No hubo coincidencias apacibles entre la inventiva de intelectuales, escritores y artistas y la planificación de los urbanistas, pero se nutrieron entre sí y juntos generaban matrices de comprensión y transformación social de la modernidad.

3 José Emilio Pacheco, conferencia inédita.

4 Carlos Monsiváis, conferencia inédita.

Ahora, en cambio, asistimos a “una inflación simbólica de las interpretaciones sobre la ciudad y la sociedad”, dice Gorelik (2002), en contraste con una “molición proyectual” en los diagnósticos sin perspectiva de los urbanistas. O, para seguir a la analista brasileña Otilia Fiori Arantes, ocurre otro tipo de complementación:

(...) entre urbanistas –en general, de procedencia progresista– y empresarios que han encontrado en la ciudad un nuevo campo de acumulación: los primeros se han dedicado, aparentemente por un mandato de época, a proyectar, “en términos gerenciales provocativamente explícitos”; los segundos no hacen más que celebrar los valores culturales de la ciudad, “enalteciendo el ‘pulsar de cada calle, plaza o fragmento urbano”, por lo que terminan todos hablando “la misma jerga de autenticidad urbana que se podría denominar culturalismo de mercado” (Fiori Arantes, 2000: 19).

¿Cómo se ha desenvuelto esta tensión y complementación entre imaginarios culturales e imaginarios urbanísticos en la ciudad de México? Sin duda se necesitó una formidable capacidad de concebir lo que no existe, desde hace siglos, para inventar una ciudad donde había un lago. Hubo que entubar los ríos, tapar los canales e imaginar una urbe seca donde había tal abundancia líquida. Sería posible enlistar muchos otros combates entre los imaginarios que hasta hoy se disputan la megalópolis: las fantasías de quienes llegan desde provincia persiguiendo trabajo y mejor calidad de vida, o de quienes vienen del extranjero creyendo arribar a la ciudad más poblada y más contaminada del mundo. Pocas megalópolis tan imaginadas como esta, desde las descripciones de Hernán Cortés hasta las de periodistas estadounidenses y exiliados latinoamericanos, desde las agencias de turismo hasta la televisión transnacional.

Pero si la capital mexicana es hoy una ciudad más desordenada que barroca es porque los imaginarios en conflicto han trabajado más para destruirse o ignorarse que para erigir una utopía compartida. Y porque muchas de nuestras catástrofes son revelaciones trágicas de la falta de imaginación sobre el futuro que se iba formando.

El arquitecto Yoshinoba Ashisara escribió que el espacio urbano puede crearse de dos maneras: por adición o por sustracción. La mayoría de los habitantes y gestores urbanos en México no ha sentido que hubiera que optar por una de estas dos estrategias. La ciudad se expandió del centro

histórico hasta las montañas lejanas, atropellando bosques, pavimentando laderas de cerros, tumbando casas para construir periféricos y ejes viales que permitieran llegar a los extremos invadidos, adicionando en esas vías pretendidamente rápidas miles de anuncios publicitarios que se tapan unos a otros y saturan el espacio visual con tantas promesas que ya nadie logra leerlas ni imaginar casi nada.

Veamos desde distintos enfoques cómo sucede en la actualidad esta tensión entre la ciudad imaginada y la ciudad imposible de imaginar. Una primera perspectiva es la del *consumidor* que tiene que orientarse entre todo lo que se le adicionó y se le sustrajo a la ciudad de México. Le resulta difícil entender dónde vive y por dónde viaja cuando atraviesa esta megalópolis que a principios del siglo XX ocupaba 9,1 kilómetros y ahora se derrama en 1.500 km².

Hace siete años realicé una investigación en archivos fotográficos para documentar cómo habían cambiado las maneras de viajar por la ciudad en el último medio siglo. Luego, reunimos a diez grupos de personas que atraviesan diariamente la urbe —repartidores de alimentos, vendedores ambulantes, taxistas, estudiantes, policías de tránsito— y les mostramos cincuenta fotos para que eligieran las más representativas. Las imágenes desataron relatos de lo que se sospecha al circular por zonas desconocidas. Una de las conclusiones del estudio fue que para la mayoría es difícil imaginar en qué ciudad vive, dónde empieza y acaba, cómo son los sitios que atraviesa diariamente. Ante los enigmas y amenazas, se elaboran suposiciones, mitos y tácticas de corto plazo para eludir los congestionamientos o hacer arreglos ocasionales con los extraños. Nadie tiene claro el mapa global de la megalópolis, ni pretende abarcarla. La gente sobrevive imaginando pequeños entornos a su alcance. Dada la dificultad de entender las transformaciones macrosociales y las causas estructurales de los desastres, situaba la culpabilidad en grupos particulares: los migrantes sin preparación que vienen a vivir en la gran ciudad, las manifestaciones políticas que entorpecen el tránsito, el exceso de coches (aunque nadie mencionó responsables), la corrupción de los policías, o la irresponsabilidad de conductores que estacionan sus autos en tercera fila. La cultura urbana construida como casuística engendra una *cultura prepolítica*, donde más que causas sistémicas se identifican culpables aislados.

Una segunda perspectiva es la de quienes tienen la posibilidad de *mirar a la ciudad desde las alturas* del poder y de la comunicación. Mientras la diseminación de la ciudad vuelve difícil la interacción entre sus barrios y disuelve la imagen de conjunto, los medios masivos distribuyen imágenes que reconectan las partes desparramadas. Así como la visualidad de la urbe moderna se organizaba mediante el paseo del *flâneur* y la crónica literaria, en la actual megalópolis la pretensión de dar narraciones totalizadoras es encargada al helicóptero que sobrevuela la ciudad y ofrece cada mañana, por radio y televisión, el simulacro de una visión de conjunto. Tripulado por policías que vigilan y periodistas que informan, ese nuevo poder panóptico que cuenta dónde hubo un choque, qué calles están atascadas y recomienda por dónde circular exhibe la colaboración del control policial y el control televisivo. En tanto esta visión mediática no ofrece información razonada sobre “lo incontrolable”, en vez de ayudarnos a imaginar cómo ser ciudadanos nos retiene viendo el espectáculo de la inseguridad desde la pantalla doméstica. Hemos pasado de la “ciudad letrada”, según denominó Ángel Rama la urbe que concibieron y narraron los textos literarios, a una ciudad audiovisual, o sea, la que presentan los medios de comunicación. Nuestra capacidad de aprehender algún tipo de sentido depende ahora, más que de relatos de larga duración (por ejemplo, las novelas de Carlos Fuentes y José Emilio Pacheco), de lo que nos informa cada día el discurso efímero de Televisa.

Este pasaje de las narraciones largas a los *flashes* instantáneos corresponde al predominio de los “planificadores” que abandonaron la preocupación por la totalidad urbana, o que llegaron demasiado tarde. Ni bien uno se entera de que el primer plan regulador de la ciudad de México se hizo en 1979, tiende a pensar que a quienes la gobernaron entre la década de los cincuenta y la de los setenta, cuando la ciudad pasó de tres a quince millones de habitantes, de sesenta mil coches a más de dos millones, les faltó imaginación para ir previendo en cada sexenio los embotellamientos y la contaminación, la indignación y la impotencia, que iban a atribularnos en el sexenio siguiente. Adicionaron ejes viales, coches y microbuses, y se tardaron hasta la década de los ochenta para ver qué había que sustraer, reducir o construir a una escala menos monumental, a fin de evitar que la desintegración triunfara sobre la convivencia.

En los últimos años, ante la dificultad de resolver los problemas de conjunto, se eligen unas pocas zonas de la ciudad y se las destina a servir de focos ultramodernizadores, lugares donde podremos fantasear que estamos en sintonía con la globalización. El último imaginario que se nos propone al comenzar el siglo XXI es que México podría salvarse como ciudad global. Algunos teóricos de la globalización avalan esta fantasía: Manuel Castells (1995), Jordi Borja (1997) y Saskia Sassen (1991) escriben que la capital mexicana reúne, en efecto, varios de los requisitos señalados para ser una ciudad global. Pero ellos, y algunos estudiosos locales, llaman la atención sobre las contradicciones abismales entre la ciudad que se globaliza y la que se desintegra.

Es curioso: el crecimiento apresurado de la ciudad de México (como en São Paulo, Caracas y Lima) se debió en el último medio siglo a que millones de mexicanos de todo el país migraron hasta la capital imaginando que su industrialización podía beneficiarlos a todos. Desde la apertura económica al exterior, a principios de los años ochenta, se desindustrializó la ciudad y se supuso que las zonas más dinámicas de desarrollo serían las vinculadas a la instalación de servicios transnacionales. El Distrito Federal y su periferia metropolitana se han convertido en uno de los veinte megacentros urbanos con mayor articulación de dispositivos de gestión, innovación y comercialización a escala mundial. Este cambio es patente, sobre todo, en las casi 800 hectáreas dedicadas en la zona de Santa Fe a los edificios de Hewlett Packard, Mercedes Benz, Chubb Insurance, Televisa y otras empresas, a centros comerciales y a zonas residenciales de alto nivel. También se comprueba con la remodelación arquitectónica del Paseo de la Reforma, la Alameda, de partes de Polanco, Insurgentes y Periférico Sur; con la proliferación de macrocentros comerciales y nuevos hoteles transnacionales; la modernización de las telecomunicaciones y su conexión satelital, y con la difusión de servicios informáticos, de televisión por cable y digital. Se apuesta a que la “monstruópolis”, como la llamó Emiliano Pérez Cruz, sea rescatada por su conexión con imaginarios globales.

Me parece sugerente arriesgar aquí una hipótesis comparativa con Berlín. No puedo entrar ahora en el voluminoso debate público generado en Alemania y en la bibliografía urbanística, cultural y política sobre las metamorfosis de Postdamer Platz. Pero es significativo, al menos, señalar

que el conjunto de edificios corporativos transnacionales, tiendas y lugares de entretenimiento *high-tech* construido por arquitectos de renombre mundial fue erigido en uno de los lugares céntricos más emblemáticos de la capital alemana, en palabras de Régine Robin (2001), como “un espacio amnésico”, donde se eliminaron las referencias a la historia de la modernización de las primeras décadas del siglo XX, al muro y a otros momentos históricos concentrados en esa plaza. En cambio, Santa Fe, el mayor centro de negocios y oficinas corporativas de México y de América Latina, se construyó implantando un trazado y una imagen arquitectónica “a la estadounidense” en una zona marginal de la urbe, que solo habitaban migrantes recientes, casi todos de extrema pobreza. Pero a la vez podríamos preguntar si el gran respeto a los centros históricos de la ciudad de México y la ubicación en un borde del emprendimiento urbano más trascendente, con el que el gobierno del presidente Carlos Salinas quiso dar espacio al proyecto de “ubicar a México en el primer mundo”, no expresa la desconexión entre la “utopía” globalizadora y la ciudad histórica resignada a tener una modernidad deficiente. Mientras Berlín globaliza su espacio urbano por sustitución, México DF lo hace por adición.

La formación de nodos de gestión de servicios mundializados intenta aislarse de los sectores tradicionales, de las actividades económicas informales o marginadas, de los deficientes servicios urbanos, de las frustradas fantasías del desempleo y de los miedos de la inseguridad. El carácter dual de la ciudad global y la ciudad local marginada e insegura puede ser el principal obstáculo para que México sea imaginada como sede atractiva por quienes anudan las redes globales. Como advierten Borja y Castells, un alto riesgo de la globalización es que se haga para una élite: “se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona al resto” (Borja y Castells, 1997: 185).

Pronósticos en medio de la improvisación

Suele decirse en revistas de urbanismo y turísticas, de arte e historia, que México es la ciudad precolombina y colonial más importante de América. A la vez, se habla de que esta megalópolis ha crecido de manera tan atropellada que parece sin proyecto, y en ella apenas se puede estar pen-

diente de cómo sobrevivir el día de hoy. Mañana no sabemos si va a estallar otro drenaje y va a inundar quién sabe cuántas colonias, si el volcán Popocatepetl nos va a tapar de ceniza, si cuarenta manifestaciones políticas multitudinarias van a paralizar una cuarta parte de la ciudad.

¿Quién puede pronosticar como será la ciudad de México en el año 2010? En medio de tantas incertidumbres, algunas tendencias del desarrollo sociocultural muestran cierta consistencia. Además, establecer cuáles son estas líneas predominantes es hoy más viable que hace quince años, cuando comenzaron a hacerse estudios que relacionaron políticas culturales, consumo y ciudadanía. Sin duda, este es uno de los cambios importantes que tenemos en nuestra ciudad: podemos hablar de ella y, sobre todo, de los aspectos socioculturales, con datos que no teníamos hace dos décadas.

Voy a apoyarme especialmente en las investigaciones que realizamos en el Programa de Estudios sobre Cultura Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), de México. Este conjunto de trabajos da referencias básicas para reflexionar sobre qué permanece y qué cambia en la ciudad de México de los años noventa al comienzo del siglo XXI. En primer lugar voy a mencionar algunos hechos de lo que se consolida, luego algo de lo que cambia y lo que posiblemente se acentuará o innovará hacia 2010.

- La primera tendencia que se afianza en el desarrollo de la ciudad es la diseminación de la mancha urbana en todas las direcciones, desarrollo que reformula las relaciones con el entorno ambiental, los vínculos del centro con las periferias, y, podría decirse, de lo que se puede abarcar de la ciudad con lo que se escapa del control o la gobernabilidad. Esta experiencia de lo inabarcable se agudiza en tanto la capital de México se desarrolla como ciudad global, nudo de interconexiones comunicacionales, servicios y migraciones que la vinculan intensamente con muchas otras regiones de Norte, Centro y Sudamérica, de Europa y Asia.
- Un segundo rasgo es el predominio demográfico de la periferia metropolitana sobre el Distrito Federal y la formación de centros comerciales y culturales, a menudo asociados, en la periferia interna y externa de la capital. Estamos viviendo cada vez más en una ciudad policéntrica, multifocal y multinodal. Sin embargo, este predominio de la periferia sobre la ciudad histórica no permite desentendernos de

las interacciones entre ambos círculos: tres millones de personas que residen en los 29 municipios conurbados al DF llegan diariamente a la capital para trabajar, consumir y divertirse.

- En tercer lugar, hay que mencionar la democratización del DF y algunos aspectos de la cultura ciudadana, que se manifiestan ante todo en la elección de gobernantes para la ciudad y ahora también para cada delegación. Se trata de una democratización incompleta, que no abarca todos los aspectos de la vida urbana, por ejemplo los culturales, a los que me voy a referir un poco después.
- Luego, cabe señalar el lugar protagónico de los medios masivos como proveedores de información y entretenimiento, como articuladores de la ciudad dispersa y organizadores de la esfera pública. No me extiendo en este proceso internacionalmente generalizado, que nos hace vivir en un nuevo tipo de campo público gestionado básicamente por las industrias culturales y los medios masivos de comunicación. Esta prevalencia de lo mediático sobre las interacciones presenciales, iniciada desde mediados del siglo XX, seguirá creciendo debido al mayor acceso a la televisión por cable, a los servicios informáticos y a otras modalidades de información y entretenimiento a domicilio.
- Por último, mencionaré como un rasgo unificador de las experiencias urbanas el incremento de la violencia y la inseguridad. Ambas se han extendido a toda la zona metropolitana, no solo como hechos reales, como acontecimientos que están ocurriendo todo el tiempo, sino por el papel central que han pasado a ocupar en la información y en el reordenamiento del estilo de vida. Esta experiencia generalizada se asocia con efectos materiales y simbólicos importantes como el predominio de lo privado sobre lo público, la prevalencia del imaginario del riesgo y el refugio en barrios cerrados o en la propia casa, sobre los imaginarios de la ciudad compartida.

Cambios en curso

Ahora voy a mencionar lo que se transforma, algunos rasgos seleccionados teniendo en cuenta lo que hoy es visible en el desarrollo cultural de la ciudad, y también lo que podría conjeturarse que se acentuará hacia el

año 2010. Quiero partir de una autocrítica. En los estudios que hicimos durante los últimos diez años en el Programa de Cultura Urbana de la UAM, hemos tenido que rectificar varias ideas que habíamos ido construyendo acerca de lo que estaba transformándose en la ciudad. Por ejemplo, en la primera mitad de la década de los noventa registramos el cierre de muchos cines, que venía ocurriendo desde los años ochenta, debido a un descenso abrupto en la cantidad de público. Esa declinación del número de espectadores, de noventa millones por año a unos 28 millones en 1995, se ha revertido parcialmente con la explosión de multisalas en muchas zonas de la ciudad. Una distribución más equitativa de la oferta cinematográfica ha hecho que el libro *Los nuevos espectadores*, publicado en 1994, no sea ya del todo vigente.

Sin embargo, otras tendencias del consumo audiovisual encontradas en esa época se han afianzado. Una de ellas es la ampliación de la oferta televisiva. Hemos pasado de una televisión abierta, controlada por un solo monopolio, a una oferta más amplia, que puede llegar a varios centenares de canales en pocos años. De todas maneras, los cambios parecen moverse más en la cantidad que en la variedad. Cuando se dio la alternancia televisiva, o sea cuando surgió Televisión Azteca, se pensaba que “nada puede ser peor que Televisa”, y sí hubo algo peor. También una parte de la población está disfrutando de la televisión por cable o por antena codificada; ha aparecido Sky, y se prometen en dos o tres años más innovaciones tecnológicas. Por supuesto, esta expansión de la oferta televisiva se concentra en las elites y los sectores medios.

En segundo lugar, la construcción de conjuntos de multisalas de cine moderniza la exhibición y atrae más público, sobre todo a muchos jóvenes. Los complejos cinematográficos y los grandes centros comerciales, que aparecen asociados, son los principales reactivadores de la vida pública y del consumo cultural en espacios abiertos o fuera de la vida doméstica. Mientras en la primera mitad de la década pasada percibíamos una concentración en el entretenimiento a domicilio, hoy se aprecia cierta reversión. Aunque todavía no se llega a los noventa millones de asistentes a las salas de cine, hay unos 48 millones de espectadores por año, con lo cual se revitalizan algunos aspectos de la sociabilidad pública.

Como tercer cambio, sobresale la expansión de redes comunicacionales de tecnología avanzada, que diferenciamos de los medios masivos de

comunicación y de la oferta cinematográfica. Estoy hablando de computadoras, internet, faxes, servicios bancarios electrónicamente relacionados, e incluso compras electrónicas, cuyo desarrollo parece más lento en nuestra ciudad que en otras regiones metropolitanas. De todas maneras, este crecimiento de redes tecnológicas de punta, accesible solo para algunos sectores, está recomponiendo muchos hábitos de consumo y el tejido comunicacional en la metrópoli. También reestructura el papel de la capital como centro del país y sus relaciones con mercados y circuitos globales.

En cuarto término, como consecuencia de estos dos procesos que acabo de mencionar, estamos viviendo un predominio de la videocultura y, más recientemente, de la comunicación electrónica sobre los medios de información tradicionales, básicamente los diarios, las revistas o la información cara a cara en la vida barrial. Uno de los datos recientes más impactantes es el resultado de la encuesta sobre hábitos culturales hecha por el diario *Reforma*, en enero de 2001, donde se mostró que la cantidad de personas que lee a diario los periódicos en la ciudad de México coincide con quienes usan, o dicen usar, computadora diariamente: veinte de cada cien habitantes de la ciudad. El bajo índice de lectura es alcanzado por la fascinación informática.

Entre lo que queda de la cultura escrita y la aceleración de la cultura digital que llega a muy pocos, predomina un sistema a la vez diseminado y altamente concentrado que, para decirlo con una frase de Paul Virilio (1997), “ya no trabaja con discursos sino con *flashes* e imágenes”. Así como el proceso de sustitución parcial de las experiencias de interacción directa por la comunicación mediática, concentrada en el hogar, crea un nuevo tipo de relación con el espacio, el predominio de las experiencias en presente sobre los relatos de larga duración de la ciudad letrada (y en el caso de México, del folclor) engendra una nueva relación con el tiempo social.

Futuros posibles

Por fin, ensayo algunas consideraciones sobre los cambios culturales pre-visibles hacia 2010. Con este fin habría que diferenciar los cambios culturales esperables, lo que va a cambiar, lo que parece objetivamente inevitable que cambie, y lo que podría modificarse si se transformaran los mo-

dos de gestión de la vida pública. En primer lugar, comienza a haber una distribución más equitativa de la oferta cultural en el conjunto del espacio metropolitano, pero hay que decir que casi siempre está hecha por la iniciativa privada y muy poco por programas públicos: más por la televisión y el cine que por la descentralización de equipamientos dependientes del Estado. Hay una democratización avanzada en lo político, pero no va acompañada por una redistribución de equipamientos culturales, ni por acuerdos entre el DF y los municipios conurbados que articulen la información, los espectáculos, ni otros servicios.

¿Qué tipo de infraestructura espacial de equipamientos culturales necesitamos? ¿Más casas de la cultura, más bibliotecas, más teatros y salas de concierto bien instalados, en el sur y en el norte de la ciudad, en el oeste y en el este? Sin duda, pero necesitamos también desarrollar políticas mediáticas e informáticas con orientación de servicios públicos. Es preciso democratizar la relación entre las culturas locales y promover su desarrollo propio con mayores recursos. A la vez, una ciudad como la de México debe asumir su papel de capital latinoamericana y ciudad global en festivales, inversiones turísticas y atractivos culturales y mediáticos. No hay política cultural para las mayorías en este momento, en la ciudad ni en ningún país, si no hay política mediática con un sentido público. La carencia de iniciativas en este campo por parte de los últimos gobiernos de la ciudad y del país revela una ausencia de vocación globalizadora de los actores públicos en la cultura.

Desde luego, estas modificaciones no dependen únicamente del gobierno sino de nuevas opciones creadas por asociaciones civiles, por nuevos desempeños ciudadanos. Después de todo lo que los sismos de 1985 le sustrajeron a la ciudad de México comenzamos a activar una imaginación más dispuesta a juntar sus partes. Parecíamos resueltos a reunir los imaginarios de los ciudadanos y de los consumidores. Luego, cuando las catástrofes pierden su proximidad, la imaginación se vuelve menos solidaria, la ciudadanía se reduce a las limitadas zonas por las que transitamos, o sea el lugar de trabajo, la escuela de los hijos, la seguridad de la cuadra y del edificio que habitamos (Zermeño, 2003). ¿Será nuestra megalópolis demasiado vasta para imaginarla en conjunto, o acaso una de las funciones de los imaginarios es aplacar, a la larga, las perturbaciones de lo social, proponer equilibrios y pactos entre las fuerzas en conflicto, en sus

manifestaciones más inmediatas? Pareciera que en esta época, en que las comunicaciones globalizadas propician la comparación y aun la imitación entre las ciudades, encontramos dificultades para experimentar relacionadas las distintas partes de una misma megalópolis.

Tal vez elegimos vivir en ciudades no solo por la riqueza de estímulos que excita nuestra imaginación, sino también porque incluso aquellas urbes donde triunfan la precariedad y el desorden dan a nuestros vértigos imaginarios contención y descanso. Por eso organizamos selectivamente nuestra experiencia del entorno urbano. Como dice Luis García Montero, refiriéndose a su lugar, Granada: "cada persona tiene una ciudad que es el paisaje urbanizado de sus sentimientos" (García Montero, 1972: 71). Quizá para entender la fascinación que suscita habitar una ciudad global haya que pensar a la vez a la ciudad, a nuestra íntima y restringida micrópolis, como refugio contra lo que en la globalización nos abisma. La pregunta que resta es si esta función protectora de la vida urbana puede cumplirse cuando las desigualdades y la desconexión prevalecen sobre lo que nos hace vivir juntos.

Bibliografía

- Appadurai Arjun (1996). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- Berrios Rodrigo y Felipe Abarca (2001). "Ranking de ciudades: de Puerto Madero a Puerto Digital". *América Economía Publishing*, suplemento ILHN 2297. Disponible en <http://www.ilhn.com/indice-php3>.
- Borja Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements (Habitat) Taurus.
- Castells Manuel (1995). *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza.
- Fiori Arantes, Otilia Beatriz (2000). "Pasen y vean... Imagen y city-marketing en las nuevas estrategias". *Punto de Vista*, N° 66: 16-19.
- García Montero Luis (1972). *Luna en el sur*. Sevilla: Editorial Renacimiento.
- Gorelik Adrián (2002). "Imaginario urbanos e imaginación urbana". Disponible en http://www.bazaramericano.com/bazar/articulos/imaginarios_gorelik.ASP.

- Hannerz Ulf (1998). *Conexiones transnacionales: cultura, gente, lugares*. Madrid: Cátedra.
- Rama Ángel (1984). "La ciudad letrada". En *Estudios críticos*, Mabel Moraña. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Robin Régine (2001). *Berlin chantiers. Essai sur les passés fragiles*. Cameron: Stock Editions.
- Sassen Saskia (1991). *The global city. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Virilio Paul (1997). "Un mundo sobre-expuesto". *Le Monde Diplomatique*.
- Zermeño Sergio (2003). "La democracia impertinente. Comités vecinales en una cultura estatal". En *Reabrir espacios públicos: políticas culturales y ciudadanía*. Néstor García Canclini (Coord.) México: UAM, Iztapalapa Plaza y Valdés.

II. La producción del espacio urbano

La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005)¹

Priscilla Connolly²

Introducción

La interdependencia entre la urbanización regular e irregular

Al igual que en muchos otros países latinoamericanos y del mundo entero, en México los asentamientos irregulares constituyen más de la mitad de la urbanización. Este hecho no solo tiene importantes implicaciones en la calidad del vida de la población que los habita, sino que, además, como lo argumentan de manera convincente Emilio Duhau y Angela Giglia (2008: 504), “[e]l que más de la mitad del área urbanizada haya sido producida informalmente no es un detalle meramente anecdótico, sino un rasgo constitutivo del orden urbano (...)”. En efecto, la urbanización irregular (o informal)³ no es una especie de estado de excepción, una desviación de lo “normal”; es parte constitutiva de la construcción física de la urbe y de la construcción del orden jurídico y del orden económico y social. Esto quiere decir que los ámbitos con-

1 Versión revisada de la ponencia “La urbanización irregular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1990-2005) observada a través del OCIM-SIG”, presentada por la autora en el seminario Regularización de la Tenencia de la Tierra, Planeación Urbana y Desarrollo Sustentable, organizado por el Colegio de México y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra/SEDESOL, septiembre 2 y 3 de 2009.

2 Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

3 En este texto se emplean los términos irregular e informal como sinónimos, aunque se reconoce que irregularidad puede tener un significado menos permanente, en la medida en que las propiedades irregulares puedan regularizarse, mientras que lo informal denota una característica más permanente: por más que se regularicen las colonias populares, difícilmente pierden su carácter informal.

siderados económica y jurídicamente formales son influidos por los que no lo son; la ciudad *formal* se construye también por lo irregular. Al mismo tiempo, y esto es obvio, la ciudad *informal* no existiría, ni siquiera se podría definir, sin la existencia de la ciudad *formal*.

En el ámbito jurídico, como sugiere el título del libro arriba citado, y como lo han planteado muchos otros investigadores de la urbanización irregular y de la informalidad en general, los procesos llamados *irregulares* o *informales* no son carentes de orden. Se desarrollan de acuerdo con reglas bien entendidas y aplicadas por los que intervienen en su creación y transformación: compradores y vendedores de terrenos, líderes de organizaciones de colonos, funcionarios que los atienden, entre otros. Estas “reglas de la irregularidad” se legitiman, en buena medida, con referencia a conceptos que norman la urbanización considerada *regular* (Azuela, 1989: 129). Por lo tanto, los cambios en las reglas de este orden jurídico van a influir en el desarrollo de la urbanización irregular. Al mismo tiempo, el simple hecho del desapego a la normatividad urbanística en vastos segmentos de la urbe condiciona la legitimidad y aplicación de esta en toda la ciudad: si no se quiere obedecer las normas, pagar impuestos y tramitar permisos, siempre existe la alternativa de la informalidad.

En el ámbito económico, la estrecha interdependencia entre lo que suelen llamarse sectores *formales* e *informales* fue muy debatida en su momento, a propósito de la crítica al concepto de *marginalidad*. Esta discusión no se limitó al campo del mercado laboral, sino que también se extendió a la economía urbana en general, incluyendo la producción y consumo de los espacios habitacionales (Kowarick, 1975; Connolly, 1985). Si bien la construcción irregular y la producción inmobiliaria formal se desenvuelven en submercados claramente diferenciados, hay —o había— traslapes importantes de sus respectivas demandas efectivas. Antes de finales de los años noventa, la oferta de vivienda formal a precios accesibles, es decir, de vivienda de interés social, no era suficiente para satisfacer su demanda efectiva; la demanda solvente pero insatisfecha tenía que recurrir a soluciones irregulares. Además, los mercados formales e irregulares compiten por los mismos insumos: tierra, materiales de construcción y mano de obra.

Preguntas de investigación

Las consideraciones anteriores son suficientes para suponer una estrecha interdependencia entre la urbanización *regular* y la *irregular*; ambos se sujetan a cambios en las reglas del juego en los ámbitos jurídico y económico. Partiendo de tal supuesto básico, este capítulo analiza la dinámica reciente y el peso relativo de ambas formas de expansión, para el caso de la Ciudad de México. Concretamente, examina los cambios en la producción informal de nuevas urbanizaciones para vivienda en la Ciudad de México, entre 1990 y 2005, así como la dinámica en el interior de las ya existentes. Los aspectos observados responden a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha evolucionado el peso relativo de la urbanización irregular con respecto a la formal, como hábitat total de la población de la Ciudad de México, es decir, en términos de número de viviendas particulares ocupadas y superficie urbanizada?
- ¿Qué peso tiene la nueva vivienda producida en áreas urbanizadas informalmente, comparada con las otras modalidades de urbanización?
- ¿Qué proporción de las viviendas adicionales se produce en asentamientos existentes y qué proporción en áreas de nuevas urbanización?
- ¿Cuál es el peso relativo de las nuevas urbanizaciones, tanto formales como irregulares, en la expansión urbana?
- ¿Dónde se están produciendo las nuevas urbanizaciones irregulares, en términos de localización y tipo de propiedad del suelo?

Contexto: cambios recientes en el marco jurídico y económico de la urbanización e hipótesis sobre su impacto en la dinámica urbana

Tras las preguntas planteadas anteriormente subyacen algunas hipótesis, o por lo menos otras preguntas más complejas. ¿Cómo esperaríamos que cambiara la dinámica de la urbanización informal en la Ciudad de México entre 1990 y 2005? Son múltiples los factores que interactúan en la determinación de los patrones de desarrollo urbano y, en particular, en la dinámica de la urbanización informal. Sin pretender una lista exhaus-

tiva, estos pueden agruparse de manera conveniente bajo los cuatro apartados que se desarrollan a continuación.

Política de ordenamiento territorial diferenciada en el Distrito Federal y el estado de México

En el pasado, han influido de manera importante en los patrones de expansión de la Ciudad de México las políticas diferenciadas, en cuanto a permisividad o restricción de las urbanizaciones nuevas, en las dos entidades federativas que ocupa esta zona metropolitana: el Distrito Federal y el estado de México. Por ejemplo, es generalmente aceptado que la represión de nuevos asentamientos irregulares en el Distrito Federal, implementada por la regencia de Ernesto Uruchurtu en el Distrito Federal (1953-1966), contribuyó a su proliferación en los municipios mexiquenses al norte de la ciudad (Cornelius, 1975; Moreno Toscano, 1979; Stolarski, 1982). En el período considerado aquí (1990-2005), habrá que tomar en cuenta el efecto de la prohibición de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal y la política de “reciclamiento” y “redensificación” de las áreas centrales. Esta política, prevista ya en el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1997, fue proclamada en el Bando 2, promulgado por Andrés Manuel López Obrador el 7 de diciembre de 2000, a pocos días de tomar posesión del cargo de jefe de Gobierno, en 2000, e instrumentado mediante la negación del permiso de “factibilidad del servicio de agua potable” a nuevos desarrollos en nueve demarcaciones de la entidad. En cambio, la construcción de viviendas en las cuatro demarcaciones centrales se incentivó mediante la simplificación de los trámites correspondientes y la reducción de tiempo en la obtención de los diversos permisos (Esquivel, 2007).

La política restrictiva ejercida en el Distrito Federal contrasta con la práctica relativamente permisiva hacia el desarrollo de nuevos conjuntos urbanos en los municipios metropolitanos, lo que, al igual que en la década de los sesenta, empujaría el desarrollo urbano hacia la periferia de la Zona Metropolitana.

Por otra parte, en materia de ordenamiento territorial, persiste el contraste entre la aplicación estricta de la normatividad urbanística en ciertas áreas y la permisividad en áreas consideradas de habitación popular, donde prevalece la clasificación del uso del suelo como “habitacional con comercio” (HC). Esto sucede tanto en el estado de México como en el Distrito Federal, pero en el caso de este último, el contraste se exacerbó por la exención de la necesidad de tramitar la manifestación de construcción otorgada a construcciones financiadas por el Programa de Mejoramiento de Vivienda a cargo del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI). Tal exención ha tenido el efecto de alejar a los inspectores de las obras en proceso ubicadas en las áreas favorecidas por dicho programa, es decir, en las zonas de “alta marginación”, lo que prácticamente equivale a colonias urbanizadas irregularmente⁴. En pocas palabras, para nada se ha tratado de frenar la densificación de asentamientos irregulares existentes en la última década, ni en el Distrito Federal ni en el estado de México.

Política habitacional local y nacional

Lo que se reconoce como “política habitacional” en México se reduce, prácticamente, a las políticas de financiamiento de vivienda nueva que, en su mayor parte, corresponden a organismos del gobierno federal (Connolly, 1998; 2006a). En el período que nos concierne, las reglas de operación de estos organismos se reestructuraron radicalmente de modo que, a partir de la segunda mitad de la década de 1990 a 2000, la oferta de créditos a nivel nacional aumentó de manera espectacular, llegando a un promedio de casi 700 mil unidades anuales. Con ello, prácticamente saturó su demanda efectiva, constituida por los asalariados con ingresos medios y medio-bajos (Topelson, 2006; Connolly, 2006b). Para la Ciudad de México, este auge implicó la oferta de aproximadamente 380 mil viviendas nuevas en conjuntos urbanos de municipios metropolitanos entre 2001 y 2007 (Godínez, 2008), y 47.328 viviendas en condominios

4 Esta afirmación se basa en observaciones propias y comentarios de personas que trabajan o viven en áreas beneficiadas por el Programa de Mejoramiento de Vivienda en lote fami-

de cinco unidades y más dentro del Distrito Federal entre 2001 y 2005. De estas, 37.800 se localizan dentro de las cuatro demarcaciones centrales favorecidas por el Bando 2 (Benlliure, 2005).

Un efecto previsible de esta explosión en la oferta habitacional formal, sobre todo de los segmentos del mercado más baratos en los municipios periféricos, sería la absorción de una parte de la demanda habitacional —la parte más solvente—, que tradicionalmente ha encontrado solución en los asentamientos irregulares. Sin embargo, la producción formal todavía deja desatendida al menos a la tercera parte más pobre y/o con ingresos no comprobables de la población metropolitana, que tiene escasas alternativas fuera de la oferta informal de vivienda⁵.

Una de las pocas opciones disponibles para el tercio más pobre de la población la proporcionan dos programas de vivienda implementados por el INVI. El primero financió la construcción, entre 2001 y 2005, de casi treinta mil viviendas nuevas en conjuntos, y su adquisición con créditos accesibles a familias con ingresos menores a cinco salarios mínimos (Puebla, 2007). El impacto esperado de este tipo de programa es la retención de la población de menores ingresos en las áreas centrales.

El segundo programa, que pretende fortalecer la consolidación y el mejoramiento de vivienda en los asentamientos irregulares, otorgó, dentro del mismo lapso, casi cien mil créditos para el mejoramiento o construcción de nueva vivienda en zonas “de alta y muy alta marginación” (INVI, 2008). Aquí, el impacto esperado de estos créditos sería una mayor densificación de los asentamientos irregulares a causa de las inversiones realizadas en el mejoramiento y/o ampliación de las viviendas.

Clima económico y disponibilidad de crédito

Más allá de la política financiera de vivienda, la disponibilidad de crédito para la promoción inmobiliaria de toda índole está afectada por las condiciones macroeconómicas, sobre todo, la tasa de inflación, la paridad de la

5 Otro sector de la población notablemente desatendida por la política financiera de vivienda es la población rural (Topelson, 2006).

moneda y, por ende, la tasa de interés. Después de una década de relativo auge, con inflación moderada, seguido por la crisis de 1994-1996, estos indicadores se estabilizaron hacia finales de la década, dando lugar a un clima económico excepcionalmente favorable para el sector inmobiliario durante los primeros ocho años del nuevo milenio. Sin el bajo nivel de inflación y la estabilidad en el costo del dinero, nunca se habría logrado el auge en la producción habitacional citado arriba. Sin embargo, una manifestación del auge inmobiliario es, precisamente, el aumento del precio del suelo, y esto es justamente lo que sucedió en la Ciudad de México entre 2000 y 2005. En efecto, aumentaron los precios del suelo, no solo en las delegaciones centrales del Distrito Federal, a consecuencia del Bando 2, como lo han señalado algunos investigadores (Benlliure, 2005); el aumento fue general, por lo menos en el Distrito Federal, inclusive en las demarcaciones donde se prohibían nuevos desarrollos inmobiliarios formales (Guadarrama, 2007)⁶.

El impacto esperado de un aumento en los precios del suelo sería la restricción a la expansión urbana –sobre todo por la urbanización formal– y la correspondiente densificación de las áreas ya urbanizadas.

Cambio en la normatividad para la urbanización de los ejidos

El papel del ejido y las tierras comunales en la urbanización popular en México ha sido estudiado desde los años setenta⁷. Por un lado, se ha cons-

6 Entre 2001 y 2005, el precio promedio del suelo para uso habitacional en el DF aumentó en 217%, de \$1.228 a \$2.565. En las áreas donde ya estaban elevados los precios, es decir en las demarcaciones donde el Bando 2 permitía nuevos desarrollos habitacionales, el aumento fue menor en términos relativos, pero mayor en términos absolutos: por ejemplo, en la delegación Benito Juárez, el precio promedio aumentó de \$2.412 a \$4.440, es decir, en 89%, en el mismo lapso. En cambio, en las demarcaciones donde se prohibía la construcción de conjuntos de vivienda formal, el aumento relativo fue mayor: de \$307 a \$886 en Tláhuac; de \$1.122 a \$2.564 en Tlalpan (estos datos son los “valores de referencia de suelo por área de valor región-manzana” elaborados por la subsecretaría del Catastro y Padrón Territorial del DF, de acuerdo con los manuales de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria, así como sobre la Autorización para Practicar Avalúos del Registro de Peritos Valuadores).

7 Véanse, por ejemplo, Alonso (1980), Azuela et al. (1984), Azuela y Cruz (1989), Bejarano (1983), Connolly (1977; 1982), COPEVI (1977), Cruz (1982; 1994; 2001), Duhau (1993; 1998), Durand (1983), Perló (1981), Schteingart (1989), Varley (1985a; 1985b).

tatado su importancia cuantitativa respecto a la contribución de tierras de origen ejidal al aprovisionamiento de vivienda en asentamientos irregulares. Y estas constataciones se han acompañado de reflexiones sobre las reglas de juego de la irregularidad. Las explicaciones de Varley (1985a; 1985b), Azuela (1989), Cruz (1994; 2001) y Duhau (1998), para mencionar algunos, sobre el régimen ejidal como fuente de legitimidad para sancionar las transacciones de compraventa han contribuido a la comprensión del fenómeno de la irregularidad urbana en general, y no solo de la vivienda. También se ha establecido que la transición de una a otra fórmula para legitimar las transacciones ha motivado cambios en la magnitud y forma de la urbanización. Me refiero a la transición, nunca completa, de la Zona Urbana Ejidal, a la simulación de la propiedad privada o propiedades “del pueblo”, a la promesa de la regularización vía la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) u otra instancia regularizadora, hasta el cambio del Artículo Constitucional 27 de 1992, que abre la posibilidad de la enajenación legal de las tierras en propiedad comunal y ejidal.

Poco después de la reforma constitucional de 1992, se publicaron varios artículos que pronosticaron la inmediata privatización de las tierras ejidales (Pradilla, 1992; Castañeda, 1994; Nava, 1993). Inclusive, este escenario se incorporó en el Programa Nacional de Desarrollo de 1994, que previó que el 65% de las reservas territoriales para la expansión urbana planeada correspondería a tierras ejidales. Sin embargo, tal escenario no se cumplió, por lo menos no de inmediato. Para 1996, solo la tercera parte de las comunidades con tierras aptas para el desarrollo urbano habían certificado sus derechos (Cruz, 2001). Varias explicaciones de este aparente estancamiento de la urbanización de los ejidos fueron debatidas, entre ellas las de Jones y Ward (1998) y Cruz (2001). El presente trabajo comprobará que, para fines de los noventa, hasta la fecha, la situación ha cambiado; los terrenos ejidales se han incorporado de manera importante, tanto en el desarrollo urbano formal como en el irregular.

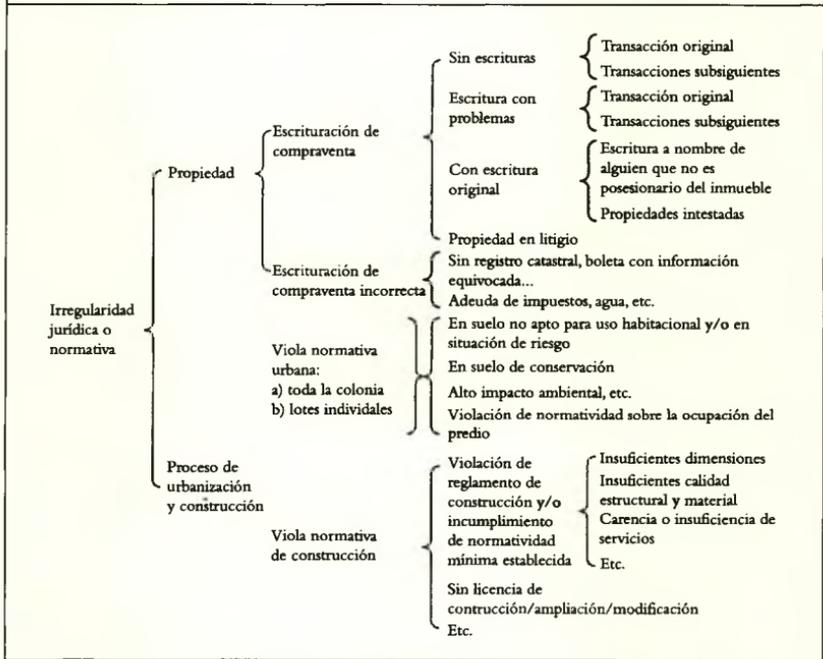
Metodología: ¿cómo observar la urbanización irregular?

Definición e identificación empírica de los asentamientos irregulares

En ningún contexto la *informalidad* o *irregularidad* se presta a definiciones claras e inequívocas. Siendo negaciones de lo *formal* o *regular*, más bien, tendremos que definir lo que entendamos por estos términos. En realidad, estamos ante un concepto multidimensional y controvertido, cuya definición aparentemente elude el consenso. Algo de esta complejidad se presenta en un “frondoso árbol de irregularidades” que toma en cuenta tan solo las ramificaciones de las irregularidades de la propiedad raíz y las del proceso constructivo (ver Cuadro 1). Si se consideran los procesos iniciales de la urbanización, y también lo que sucede posteriormente con la propiedad y edificación, por más que se “regulariza” la tenencia de la tierra, las irregularidades se multiplican con el paso del tiempo⁸. Recordemos que la regularidad de la propiedad, sobre todo a la hora de venderla o hipotecarla, no solo se relaciona con la posesión de escrituras, sino también con el apego a la normatividad vigente en materia de construcción y usos del suelo, todo debidamente documentado y verificado por un notario público. La regularidad, pues, es mucho más que contar con un título de propiedad, y la irregularidad elude definición.

8 Sobre la necesidad de “regularizaciones reiterativas”, véase Ward (2008) y el capítulo de Edith Jiménez en este mismo libro.

Cuadro 1. ¿De que estamos hablando? Las irregularidades jurídicas de la irregularidad en la tenencia de la tierra y en la ocupación del espacio urbano



No obstante tal nebulosidad en la definición de *informal* o *irregular*, el concepto es tenaz, sobre todo en relación con la tenencia de la tierra. Por otra parte (Connolly, 2008), he planteado que el consenso en torno al significado de *irregular*, es decir, la posibilidad de que podamos discutir el fenómeno de la urbanización irregular o informal, se derive de la percepción visual de esta. En efecto, la combinación de las múltiples y variadas irregularidades da lugar a la construcción de un entorno urbano habitable, con características bastante regulares y que identifican a los asentamientos informales, no solo en México, sino también en otros países latinoamericanos⁹. Cabe subrayar la importancia de la arquitectura y

9 Sobre las características arquitectónicas y urbanísticas formales de los asentamientos irregulares en México véanse Bazant (1985; 2001), Andrade (1981; 1992), y Ribbeck y Padilla (2002).

la urbanística para la identificación de los asentamientos irregulares, como síntesis y manifestación concreta de las *irregularidades*, en plural. De hecho, con base en estas características se ha fundamentado prácticamente toda la identificación y el análisis del fenómeno en México y en otras partes.

El análisis que se presenta a continuación no es la excepción. Las definiciones basadas en las manifestaciones concretas, visuales y palpables son las que permiten un acercamiento cuantitativo al fenómeno de la irregularidad. Aquí empleamos la taxonomía de *tipos de poblamiento*, concepto referido al origen de la urbanización para usos habitacionales, que parte de la diferenciación clara entre los procesos formales e informales, admitiendo también la distinción de ambas con aquellas zonas de la ciudad que son de urbanización antigua. La urbanización informal, a su vez, comprende tres *tipos de poblamiento*: las colonias populares, los pueblos conurbados físicamente con la parte central de la urbe, y los pueblos separados de esta por terrenos no urbanizados. Desde luego, se podría identificar más *tipos de poblamiento* irregulares para proponer una clasificación más fina. El Cuadro 2 presenta el esquema de clasificación de los *tipos de poblamiento*, con sus definiciones respectivas.

Los criterios de clasificación, en este caso de las áreas geoestadísticas básicas o censales (AGEB), se basaron en una mezcla de ideas derivadas del conocimiento colectivo y acumulado del terreno. Pero el núcleo de taxonomía está en la percepción visual de las características arquitectónicas y urbanísticas, respaldado por esporádicos estudios de caso y/o conocimiento directo de lugares específicos. En un segundo momento, se verificó la clasificación, combinando análisis estadísticos, documentales, cartográficos y bibliográficos. En los últimos años, el programa Google Earth ha facilitado este proceso de clasificación del espacio urbanizado, ya que es muy fácil sobreponer las imágenes aéreas a cartografías ligadas con bases de datos. Pero aquí una advertencia: Google Earth no es más que una de las muchas posibles representaciones simbólicas del territorio, inteligibles solo por las convenciones de la cartografía posrenacentista¹⁰.

10 Para una reflexión reciente sobre las similitudes (y diferencias) entre Google Earth y el atlas tradicional véase Allen (2009).

Cuadro 2. OCIM-SIG¹¹: criterios de definición de tipos de poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México

Áreas urbanizadas antes de 1929 (según plano catastral de 1929)	Centro histórico	AGEB con 50% o más de su superficie comprendido dentro del perímetro "A" del decreto presidencial del 11 abril de 1980.
	Ciudad interior	AGEB no incluidas en el centro histórico, urbanizadas entre 1820 y 1929.
	Cabecera conurbada	AGEB no incluidas en el centro histórico y ciudad interior con 50% o más de su superficie comprendido dentro de polígonos correspondientes a cabeceras municipales, en 1929, que hoy (en 2000) se encuentran dentro del área urbanizada continua de la Zona Metropolitana del Valle de México.
Urbanización irregular posterior a 1929	Pueblo conurbado	AGEB en localidades con más de 2.500 habitantes, y más del 50% de su superficie ocupado por pueblos menores, ranchos, barrios y territorios que se urbanizaron alrededor de las cabeceras y villas después de 1929, y que en 2000 tenían contigüidad física con las áreas centrales de la Ciudad de México. El criterio de "contigüidad física" se refiere a que los límites de las AGEB estén a menos de 100 metros de separación entre sí.
	Pueblo no conurbado	AGEB con más de 50% de su superficie ocupado por pueblos, ranchos, barrios y sus extensiones, pertenecientes a localidades urbanas, es decir, con más de 2.500 habitantes o cabeceras municipales, cuyos límites estaban a más de 100 metros de alguna AGEB conurbada con las áreas centrales de la Ciudad de México, medido en la cartografía censal de 1998.
	Colonia popular	AGEB con más de 50% de su superficie ocupado por asentamientos que son, o alguna vez fueron, irregulares, en cuanto a tenencia del suelo y al apego a la normatividad urbana vigente, además de que su urbanización y la construcción de viviendas se realizaron de manera progresiva. Se identifican mediante conocimiento del terreno y recorridos, análisis de traza urbana y aerofotografías, medición cartográfica de distancias y verificación de campo; verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
Urbanización regular posterior a 1929	Conjuntos habitacionales	AGEB con más de 50% de su superficie con terrenos urbanizados para la construcción en serie de vivienda multifamiliar o unifamiliar, y que fue financiada total o parcialmente por programas del Gobierno. Se identificaron mediante análisis de densidad de traza urbana y aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo. Verificación adicional con diversas bases de datos de conjuntos habitacionales y recorridos. Verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.

	Fraccionamiento "residencial medio"	AGEB con más de 50% de su superficie ocupado por fraccionamientos autorizados para uso habitacional, mediante venta de lotes o viviendas a los estratos de ingresos mayores a 15 salarios mínimos mensuales, en apego a la normatividad correspondiente. Los predios son generalmente mayores a 100 m ² , pero menores a 500 m ² . La vivienda, en su mayoría, es unifamiliar o en condominio horizontal o vertical, y fue construida antes de ser ocupada. Son espacios relativamente homogéneos, con mezcla de usos del suelo programados. Se identificaron mediante el análisis de traza urbana y aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo, con verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
	Fraccionamiento "residencial alto"	AGEB con más de 50% de su superficie ocupado por fraccionamientos de uso habitacional que se urbanizaron principalmente por la iniciativa privada para sectores de altos ingresos en apego a la normatividad correspondiente. Se identificaron mediante análisis de traza urbana, aerofotografías, cartografía mercadológica, medición cartográfica de distancias y verificación de campo. Verificación adicional con diversas bases de datos de conjuntos habitacionales. Verificación estadística utilizando análisis de aglomeraciones por calidad de hábitat, con base en los indicadores censales de 2000.
Áreas no habitacionales	Predominantemente no habitacional	AGEB que están ocupadas, en más del 50% de su superficie, por usos no habitacionales.
	No habitacional	AGEB urbanas sin uso habitacional.

Identificación de las fechas de urbanización

La distinción entre las "nuevas y viejas urbanizaciones" o las mismas "fechas de urbanización" analizadas en el Cuadro 2 fueron determinadas con base en cartografía en papel que visualiza la "mancha urbana" en diferentes épocas. Con la tecnología de la sobreposición de capas, se clasificaron las AGEB de acuerdo con su fecha de población. La metodología es útil, pero, como cualquier otra, imperfecta. La urbanización no es una mancha, ni mucho menos las áreas "no urbanizadas" deben considerarse como un papel en blanco. Siempre hay algo, o alguien, que ocupa y se ocupa de las áreas no urbanizadas, incluyendo asentamientos habitados; y este algo o alguien es, justamente, lo que va a determinar el cauce de la urbanización.

Ahora bien, si la metodología de las manchas en el papel para determinar fechas de urbanización es imperfecta, la que aplicamos para distinguir entre la "viejas" y "nuevas" urbanizaciones después de 1990 pro-

blemente es más criticable. Se trata de identificar las nuevas AGEB que INEGI delimita periódicamente para fines de los levantamientos censales, normalmente uno o dos años antes de la fecha de cada censo de población y vivienda. El que INEGI delimite una nueva AGEB se debe a la identificación de una población de más de 2.500 habitantes asentada en un “lugar” que antes era, o formaba parte de, una localidad “rural”, definida como “una superficie cuyo uso del suelo es predominantemente agropecuario y en ella se encuentran distribuidas las localidades menores a 2.500 habitantes” (INEGI, 2009a). Desde luego, hay problemas para considerar las “nuevas AGEB” que se crean en cada evento censal como urbanizaciones nuevas. Muchas de ellas son localidades ya habitadas, cuya población ha crecido o donde los criterios para delimitarlas han cambiado; otras contienen grandes superficies no construidas. Sin embargo, la metodología de INEGI para delimitar las AGEB es cada vez más consistente y uniforme. Además, tomar las “nuevas AGEB” como unidad de análisis es consistente con la metodología censal y, por lo tanto, coincide con los datos disponibles (es decir, no hay que prorratear superficies de “manchas” entre varias AGEB, como se hace con el método de sobreposición).

Otras cuestiones de metodología: ¿qué hay de nuevo en mapas digitales?

La metodología empleada para contestar las preguntas y explorar las hipótesis utiliza el sistema de información geográfica desarrollado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Azcapotzalco, que permite ubicar y relacionar los datos censales de 1990, 1995, 2000 y 2005, por AGEB, entre sí, y con sus correspondientes tipos de poblamiento, fechas de urbanización, propiedad del suelo e indicadores sociodemográficos.

Esta metodología es, a la vez, tradicional y novedosa; tradicional porque la cuantificación de superficies de diferentes formas de urbanización con base en el análisis de cartografía ha sido una práctica común desde que se inventó el urbanismo. Específicamente para el caso de la Ciudad de México, se ha medido, no solo la superficie de las sucesivas “manchas urbanas” en cartografía de papel, sino también la correspondiente a urbanizaciones irregulares (Ward, 1976; COPEVI, 1977), así como la de las

áreas correspondientes a las diferentes formas de propiedad del suelo (Cruz, 1982; Schteingart, 1989 y 1991; Varley, 1985b; entre otros). Lo novedoso de la metodología digital se refiere, por un parte, a la cuantificación de superficies de forma más fácil y precisa, y, por otra, al uso de la tecnología SIG (Sistemas de información geográfica), que permite relacionar bases de datos con objetos espaciales, por ejemplo, con polígonos censales. Concretamente, desde hace casi dos décadas hemos podido cruzar información territorial, incluyendo imágenes satelitales, con variables censales desagregadas con unidades territoriales delimitadas a gran escala: por área estadística básica (AGEB). Desde 2005, podemos trabajar a escala de manzana, inclusive con los microdatos.

El estudio realizado para el Consejo Nacional de Población (CONAPO) por el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), conjuntamente con el Área de Sociología Urbana de la UAM, Azcapotzalco, aprovechó el censo de 1990 cruzando datos censales con una clasificación del territorio por “tipos de poblamiento”: taxonomía desarrollada durante muchos años en CENVI y que se refiere a la forma de urbanización¹². Los resultados no solo confirmaron el peso mayoritario de la urbanización informal en la Ciudad de México, además de servir de base para elaborar proyecciones de población realistas; también fueron aprovechados por dos estudios importantes, realizados por miembros del equipo CENVI-UAM, que permitieron avanzar en diversos aspectos de la urbanización irregular en México (Duhau, 1998; Cruz, 2001). Este último estudio contribuyó de manera sustancial a comprender las nuevas realidades de la urbanización –formal e informal– en tierras bajo diferentes regímenes de propiedad, empleando para ello la cartografía histórica (en papel) de la extinta Secretaría de Reforma Agraria.

Desde la elaboración de aquellos estudios, a mediados y fines de la década de los noventa, los avances tecnológicos no solo han agilizado enormemente la manipulación digital de cartografía y bases de datos geográficamente desagregados, sino que también, la calidad de la cartografía y de los datos disponibles ha aumentado de manera exponencial. Así, la

12 El estudio titulado “Escenarios demográficos y urbanos de la Ciudad de México” fue coordinado por René Coulomb, Emilio Duhau y Alejandro Suárez Pareyón; se publicó una síntesis del mismo en 1997, con el mismo título (CONAPO, 1997).

metodología actual, a diferencia de las anteriores, puede observar la evolución de la información geográfica en el tiempo.

Paralelamente, ha crecido la conciencia de la necesidad de transparentar la metodología, sobre todo con la explicitación de los metadatos (información sobre información)¹³. Así, por encima de las preguntas de investigación planteadas antes, este capítulo busca ventilar el tema de la metodología en la era de los SIG, de las definiciones operacionales, de las escalas de análisis y los indicadores de los conceptos que queremos analizar. Ante todo, se plantea qué es la irregularidad en la era digital.

Resultados

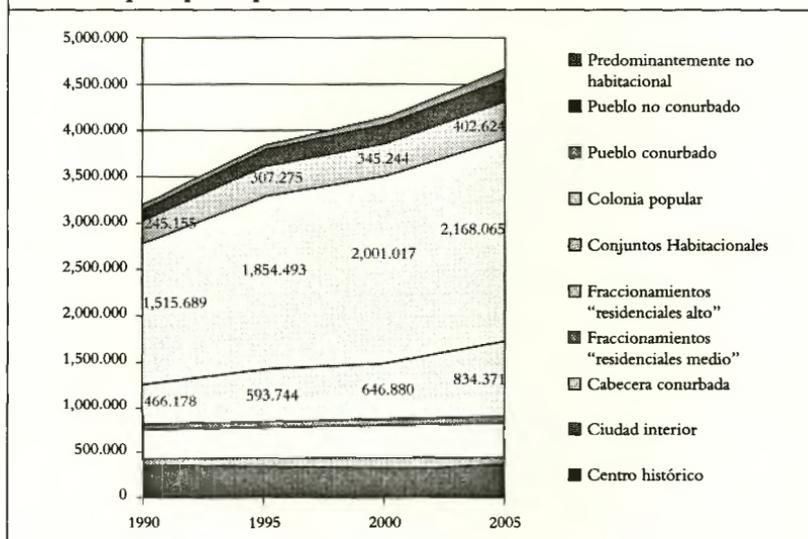
El peso relativo de la urbanización formal e informal como solución habitacional (1990-2005)

El Gráfico 1 demuestra el enorme peso de la urbanización irregular como proveedora de vivienda. Independientemente de los cambios experimentados en los procesos, las colonias populares continúan alojando a más del 46% de los hogares, mientras que en los pueblos, conurbados y no, vive otro 14%, aproximadamente (ver cuadros 3a y 3b). Sin embargo, al analizar la distribución de las viviendas adicionales entre los distintos tipos de poblamiento, el panorama cambia (ver cuadros 4a y 4b). En este sentido, el período analizado se divide claramente en dos etapas: de 1990 a 2000, cuando aumenta la participación de los asentamientos irregulares; y de 2000 a 2005, cuando esta se reduce de manera significativa. Las viviendas adicionales en los tres tipos de asentamientos irregulares representan alrededor del 72% del total metropolitano en los dos períodos intercensales entre 1990 y 2000, porcentaje que baja al 50% en el lustro posterior. Este fenómeno se registra en cada uno de los tres tipos de poblamiento irregular, tanto en el DF como en los municipios metropolitanos. La dismi-

13 Los metadatos deberán contener, por lo menos, la siguiente información: fuentes primarias; fechas de referencia, elaboración, verificación y actualización de la información; escalas de referencia; autor(es) de la información y/o responsabilidades institucionales de la misma; y datos necesarios sobre la proyección cartográfica de la información geográfica. Véase INEGI (2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e).

nución es más marcada en las colonias populares de los municipios metropolitanos, cuya contribución al incremento en el acervo habitacional baja de 33,4% entre 1995 y 2000, a 18,3% entre 2000 y 2005.

Gráfico 1. ZMVM 1990-2005: distribución de viviendas particulares habitadas por tipo de poblamiento



Cuadro 3a. Zona Metropolitana del Valle de México: distribución de viviendas por tipo de poblamiento (1990-1995)

Tipo de poblamiento	Viviendas particularmente habitadas			
	1990	1995	2000	2005
<i>Distrito Federal</i>				
1.1 Ciudad colonial	15.629	13.856	12.236	10.326
1.2 Ciudad interior	339.265	325.425	323.464	352.081
1.3 Cabecera conurbada	26.453	28.696	30.264	33.170
2.1 Conjunto habitacional	286.407	344.112	359.960	387.913
2.2 Residencial medio	170.277	179.782	183.426	189.842
2.3 Residencial alto	28.610	32.962	34.080	38.892
3.1 Colonia popular*	720.144	822.280	868.234	937.565
3.2 Pueblo conurbado	184.705	225.569	248.487	279.626
3.3 Pueblo no conurbado	10.009	15.227	18.616	22.328
4.1 Predominantemente no habitacional	14.078	17.782	20.454	24.639
4.2 Uso no habitacional	384	242	0	117
Total DF	1'795.961	2'005.933	2'099.221	2'276.499
<i>Municipios Metropolitanos</i>				
1.3 Cabecera conurbada	46.775	62.012	69.313	55.430
2.1 Conjunto habitacional	179.771	249.632	2,863.920	446.458
2.2 Residencial medio	148.621	162.489	167.271	183.468
2.3 Residencial alto	23.368	29.198	31.185	35.784
3.1 Colonia popular*	795.545	1'032.213	1'132.783	1'230.500
3.2 Pueblo conurbado	60.450	81.706	96.757	122.998
3.3 Pueblo no conurbado	111.184	163.696	193.958	232.253
4.1 Predominantemente no habitacional	33.758	44.871	55.642	73.858
4.2 Uso no habitacional	58	46	0	993
5. No clasificado 2005				9.858
Total municipios metropolitanos	1'339.530	1'825.863	2'033.829	2'391.600
Total Zona Metropolitana del Valle de México				
1.1 Ciudad colonial	15.629	13.856	12.236	1.326
1.2 Ciudad interior	339.265	325.425	323.465	352.081
1.3 Cabecera conurbada	73.228	90.708	99.577	88.600
Total urbanización anterior a 1929	428.122	429.989	435.277	451.007
2.1 Conjunto habitacional	466.178	593.744	646.880	834.371
2.2 Residencial medio	318.898	342.271	350.697	373.310
2.3 Residencial alto	51.978	62.160	65.265	74.676
Total urbanización formal	837.054	998.175	1'062.842	1'282.357
3.1 Colonia popular*	1,515.689	1,854.493	2,001.017	2,168.065
3.2 Pueblo conurbado	245.155	307.275	345.244	402.624
3.3 Pueblo no conurbado	121.193	178.923	212.574	254.581
Total urbanización irregular	1'882,037	2'340.691	2'558.835	2'825.270
4.1 Predominantemente no habitacional	47.836	62.653	76.096	98.497
4.2 Uso no habitacional	442	288	0	1.110
5. No clasificado 2005				9.858

* 1995: Incluye 22.4 Has. de AGEs con colonias populares formadas en tierras federales.

Cuadro 3b. Zona Metropolitana del Valle de México: distribución porcentual de viviendas por tipo de poblamiento (1990-1995)

Tipo de poblamiento	Viviendas particularmente habitadas distribución porcentual			
	1990	1995	2000	2005
<i>Distrito Federal</i>				
1.1 Ciudad colonial	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%
1.2 Ciudad interior	10,6%	8,5%	7,8%	7,5%
1.3 Cabecera conurbada	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
2.1 Conjunto habitacional	9,0%	9,0%	8,7%	8,3%
2.2 Residencial medio	5,3%	4,7%	4,4%	4,1%
2.3 Residencial alto	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%
3.1 Colonia popular*	22,5%	21,5%	21,0%	20,1%
3.2 Pueblo conurbado	5,8%	5,9%	6,0%	6,0%
3.3 Pueblo no conurbado	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%
4.1 Predominantemente no habitacional	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total DF	56,2%	52,3%	50,8%	48,8%
<i>Municipios metropolitanos</i>				
1.3 Cabecera conurbada	1,5%	1,6%	1,7%	1,2%
2.1 Conjunto habitacional	5,6%	6,5%	6,9%	9,6%
2.2 Residencial medio	4,7%	4,2%	4,0%	3,9%
2.3 Residencial alto	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
3.1 Colonia popular*	24,9%	26,9%	27,4%	26,4%
3.2 Pueblo conurbado	1,9%	2,1%	2,3%	2,6%
3.3 Pueblo no conurbado	3,5%	4,3%	4,7%	5,0%
4.1 Predominantemente no habitacional	1,1%	1,2%	1,3%	1,6%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5. No clasificado 2005	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Total municipios metropolitanos	43,8%	47,7%	49,2%	51,2%
<i>Total Zona Metropolitana del Valle de México</i>				
1.1 Ciudad colonial	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%
1.2 Ciudad interior	10,6%	8,5%	7,8%	7,5%
1.3 Cabecera conurbada	2,3%	2,4%	2,4%	1,9%
<i>Total urbanización anterior a 1929</i>				
2.1 Conjunto habitacional	14,6%	15,5%	15,7%	17,9%
2.2 Residencial medio	10,0%	8,9%	8,5%	8,0%
2.3 Residencial alto	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
<i>Total urbanización formal</i>				
3.1 Colonia popular*	47,4%	48,4%	48,4%	46,4%
3.2 Pueblo conurbado	7,7%	8,0%	8,4%	8,6%
3.3 Pueblo no conurbado	3,8%	4,7%	5,1%	5,5%
<i>Total urbanización irregular</i>				
4.1 Predominantemente no habitacional	1,5%	1,6%	1,8%	2,1%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5. No clasificado 2005	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%

* 1995: Incluye 22.4 Has. de AGEs con colonias populares formadas en tierras federales.

Cuadro 4a. Zona Metropolitana del Valle de México: distribución del incremento o disminución de viviendas por tipo de poblamiento (1990-1995)

Tipo de poblamiento	Aumento/disminución en el número de viviendas particulares habitadas		
	1990-1995	1995-2000	2000-2005
<i>Distrito Federal</i>			
1.1 Ciudad colonial	-1.773	-1.620	-1.910
1.2 Ciudad interior	-13.840	-1.961	28.617
1.3 Cabecera conurbada	2.243	1.568	2.906
2.1 Conjunto habitacional	57.705	15.848	27.953
2.2 Residencial medio	9.505	3.644	6.416
2.3 Residencial alto	4.352	1.118	4.812
3.1 Colonia popular*	102.136	45.954	69.331
3.2 Pueblo conurbado	40.864	22.918	31.139
3.3 Pueblo no conurbado	5.218	3.389	3.712
4.1 Predominantemente no habitacional	3.704	2.672	4.185
4.2 Uso no habitacional	-142	-242	117
Total DF	209.972	93.288	177.278
<i>Municipios metropolitanos</i>			
1.3 Cabecera conurbada	15.237	7.301	-13.883
2.1 Conjunto habitacional	69.861	37.288	159.538
2.2 Residencial medio	13.868	4.782	16.197
2.3 Residencial alto	5.830	1.987	4.599
3.1 Colonia popular*	236.668	100.570	97.717
3.2 Pueblo conurbado	21.256	15.051	26.241
3.3 Pueblo no conurbado	52.512	30.262	38.295
4.1 Predominantemente no habitacional	11.113	10.771	18.216
4.2 Uso no habitacional	-12	-46	993
5. No clasificado 2005	-	-	9.858
Total municipios metropolitanos	426.333	207.966	357.771
Total Zona Metropolitana del Valle de México			
1.1 Ciudad colonial	-1.773	-1.620	-1.910
1.2 Ciudad interior	-13.840	-1.961	28.617
1.3 Cabecera conurbada	17.480	8.869	-10.977
Total urbanización anterior a 1929	1.867	5.288	15.730
2.1 Conjunto habitacional	127.566	53.136	187.491
2.2 Residencial medio	23.373	8.426	22.613
2.3 Residencial alto	10.182	3.105	9.411
Total urbanización formal	161.121	64.667	219.515
3.1 Colonia popular*	338.804	146.524	167.048
3.2 Pueblo conurbado	62.120	37.969	57.380
3.3 Pueblo no conurbado	57.730	33.651	42.007
Total urbanización irregular	458.654	218.144	266.435
4.1 Predominantemente no habitacional	14.817	13.443	22.401
4.2 Uso no habitacional	-154	-288	1.110
5. No clasificado 2005	-	-	9.858

* 1995: Incluye 22.4 Has. de AGEBS con colonias populares formadas en tierras federales.

Cuadro 4b. Zona Metropolitana del Valle de México: distribución porcentual del incremento o disminución de viviendas por tipo de poblamiento (1990-1995)

Tipo de poblamiento	1990-1995	1995-2000	2000-2005
<i>Distrito Federal</i>			
1.1 Ciudad colonial	-0,3%	-0,5%	-0,4%
1.2 Ciudad interior	-2,2%	-0,7%	5,3%
1.3 Cabecera conurbada	0,4%	0,5%	0,5%
2.1 Conjunto habitacional	9,1%	5,3%	5,2%
2.2 Residencial medio	1,5%	1,2%	1,2%
2.3 Residencial alto	0,7%	0,4%	0,9%
3.1 Colonia popular*	16,1%	15,3%	13,0%
3.2 Pueblo conurbado	6,4%	7,6%	5,8%
3.3 Pueblo no conurbado	0,8%	1,1%	0,7%
4.1 Predominantemente no habitacional	0,6%	0,9%	0,8%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	-0,1%	0,0%
Total DF	33,0%	31,0%	33,1%
<i>Municipios metropolitanos</i>	0,0%	0,0%	0,0%
1.3 Cabecera conurbada	2,4%	2,4%	-2,6%
2.1 Conjunto habitacional	11,0%	12,4%	29,8%
2.2 Residencial medio	2,2%	1,6%	3,0%
2.3 Residencial alto	0,9%	0,7%	0,9%
3.1 Colonia popular*	37,2%	33,4%	18,3%
3.2 Pueblo conurbado	3,3%	5,0%	4,9%
3.3 Pueblo no conurbado	8,3%	10,0%	7,2%
4.1 Predominantemente no habitacional	1,7%	3,6%	3,4%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	0,0%	0,2%
5. No clasificado 2005	0,0%	0,0%	1,8%
Total municipios metropolitanos	67,0%	69,0%	66,9%
<i>Total Zona Metropolitana del Valle de México</i>	0,0%	0,0%	0,0%
1.1 Ciudad colonial	-0,3%	-0,5%	-0,4%
1.2 Ciudad interior	-2,2%	-0,7%	5,3%
1.3 Cabecera conurbada	2,7%	2,9%	-2,1%
<i>Total urbanización anterior a 1929</i>	0,3%	1,8%	2,9%
2.1 Conjunto habitacional	20,0%	17,6%	35,0%
2.2 Residencial medio	3,7%	2,8%	4,2%
2.3 Residencial alto	1,6%	1,0%	1,8%
<i>Total urbanización formal</i>	25,3%	21,5%	41,0%
3.1 Colonia popular*	53,2%	48,6%	31,2%
3.2 Pueblo conurbado	9,8%	12,6%	10,7%
3.3 Pueblo no conurbado	9,1%	11,2%	7,9%
<i>Total urbanización irregular</i>	72,1%	72,4%	49,8%
4.1 Predominantemente no habitacional	2,3%	4,5%	4,2%
4.2 Uso no habitacional	0,0%	-0,1%	0,2%
5. No clasificado 2005	0,0%	0,0%	1,8%

* 1995: Incluye 22.4 Has. de AGEBS con colonias populares formadas en tierras federales.

A primera vista, explicar por qué disminuye la contribución de urbanizaciones informales a la producción de nuevas viviendas es fácil. Según los mismos datos, lo que pierden las urbanizaciones irregulares lo ganan los conjuntos de vivienda social, cuya contribución al aumento intercenso de viviendas aumenta del 17,6% entre 1995 y 2000, a 35% en el lustro siguiente. Sin duda alguna, la política financiera de vivienda implementada desde la década de los noventa ha surtido efecto al ampliar la oferta de vivienda social, producida industrialmente, a gran escala, en las periferias de prácticamente todas las ciudades mexicanas. En otras palabras, se confirma la hipótesis de que parte de la población que antes se veía en la necesidad de recurrir al mercado informal de vivienda o tierras ahora puede acceder a una vivienda producida formalmente y financiada con hipoteca.

La producción de nueva vivienda en urbanizaciones informales nuevas y existentes

De lo anterior podemos concluir que más de la mitad de las viviendas metropolitanas está asentada en urbanizaciones informales, pero que en los últimos años la irregularidad ha pesado menos en la producción habitacional nueva. ¿Esto quiere decir que la ciudad está creciendo menos por vía de la urbanización informal? Pues no necesariamente. Una de las características esenciales de las urbanizaciones informales es el modo incremental de su construcción, tanto de la vivienda en sí, como del entorno urbano: el proceso bien documentado conocido como “consolidación”. Un rasgo igualmente característico es, entonces, el aumento constante del número de viviendas en un asentamiento, hasta llegar a un tope máximo, después de treinta o cuarenta años, de hasta 580 habitantes por hectárea medida a escala AGEB; densidad que, por cierto, está entre las más altas en la ciudad. El Cuadro 5 demuestra este proceso de densificación para el caso de las colonias populares.

Cuadro 5. Zona Metropolitana del Valle de México (2000)
Densidades de las AGEB en colonias populares por fechas de urbanización

Fecha de urbanización		Viviendas por hectárea	Habitantes por hectárea
1929-1953	Mean	52,1	210,7
	Median	52,8	210,6
	Sdt. Deviaton	18,1	77,6
	Minimum	1,2	6,4
	Maximum	107,7	474,2
1953-1970	Mean	45,1	198,5
	Median	45,7	198,7
	Sdt. Deviaton	18,9	81,5
	Minimum	1,7	7,7
	Maximum	105,4	498,8
1970-1990	Mean	34,1	161,0
	Median	32,9	158,9
	Sdt. Deviaton	17,4	79,3
	Minimum	1,9	9,8
	Maximum	136,2	579,5
1990-2000	Mean	17,9	90,2
	Median	13,6	72,1
	Sdt. Deviaton	14,3	66,9
	Minimum	2,0	9,0
	Maximum	75,7	343,8
<i>Total</i>	<i>Mean</i>	<i>39,7</i>	<i>177,6</i>
	<i>Median</i>	<i>39,0</i>	<i>176,4</i>
	<i>Sdt. Deviaton</i>	<i>19,8</i>	<i>84,7</i>
	<i>Minimum</i>	<i>1,2</i>	<i>6,4</i>
	<i>Maximum</i>	<i>136,2</i>	<i>579,5</i>

Fuente: OCIM-SIG UAM, Azcapotzalco, Base AGEB 1990 a 2000 rev. 2005.

Debido a la consolidación y correspondiente densificación de las urbanizaciones informales, la mayoría de las nuevas viviendas correspondientes a estos tipos de poblamiento no se ubica en las nuevas urbanizaciones, sino en las existentes. Pero la densificación de los asentamientos tampoco es constante y su variación en el tiempo es digna de observarse.

Cuadro 6. Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005)
Distribución del incremento de vivienda intercensal entre AGEB existentes y AGEB nuevas, por tipo de poblamiento

	incremento de viviendas particulares habitadas (1990-1995)			incremento de viviendas particulares habitadas (1995-2000)			incremento de viviendas particulares habitadas (2000-2005)		
	Total	En AGEB urbanizadas (1990-1995)	% viviendas adicionales en áreas urbanizadas (1990-1995)	Total	En AGEB urbanizadas (1995-2000)	% viviendas adicionales en áreas urbanizadas (1995-2000)	Total	En AGEB urbanizadas (2000-2005)	% viviendas adicionales en áreas urbanizadas (2000-2005)
Centro histórico	-1.829	-	0%	1.490		0%	-1.910		0%
Ciudad interior	-14.948	-	0%	395		0%	28.617		0%
Cabecera conurbada	17.311	-	0%	9.148		0%	-10.977		0%
Conjuntos habitacionales	125.695	7.225	6%	54.816	19.476	36%	187.491	102.365	55%
Fraccionamientos "residenciales medio"	22.343	330	1%	9.882		0%	22.613	652	3%
Fraccionamiento "residencial alto"	9.696	10	0%	3.651	20	1%	9.411	93	1%
Colonia popular	335.332	19.037	6%	150.850	12.331	8%	167.048	21.662	13%
Pueblo conurbado	61.371	1.588	3%	38.842	4.727	12%	57.380	5.748	10%
	396.703	20.625	5%	189.692	17.058	9%	224.428	27.410	12%
Pueblo no conurbado	57.251	18.261	32%	33.908	8.690	26%	42.007	5.079	12%
Total irregular	453.954	38.886	9%	223.600	25.748	12%	266.435	32.489	12%
Predominante no habitacional	14.360	2.610	18%	13.874	3.365	24%	22.401	271	1%
No habitacional	-158	-	0%	281	-	0%	1.110	830	75%
5.1 <20 hab 2005								4	
5.2 sin clasific. 2005							9.858	3.871	39%
Total	626.424	49.061	8%	312.805	48.609	16%	535.049	140.575	26%
Colonias populares DF	100.664	-	0%	47.806	367	1%	69.331	568	1%
Colonias populares municipios metropolitanos	234.668	19.037	8%	103.044	12.331	12%	97.717	21.094	22%

Fuente: OCIM-SIG UAM-Azcapotzalco, Bases por AGEB, 2000 y 2005

El Cuadro 6 presenta la distribución de viviendas adicionales por período intercensal, entre AGEB existentes y nuevas, por tipo de poblamiento. Por una parte, se constata que, hasta 2000 por lo menos, las nuevas urbanizaciones contienen una fracción reducida de las viviendas adicionales habitadas y contabilizadas en el censo: y no solo las urbanizaciones informales, también en los otros tipos de poblamiento. Por otra parte, esta fracción tiende a crecer en los últimos años, en parte por el fenómeno de los nuevos conjuntos urbanos, donde, a pesar de las viviendas desocupadas, se alojan, en poco tiempo, proporciones cada vez mayores de los nuevos hogares. Pero también en las colonias populares y pueblos conurbados la tendencia es hacia un poblamiento de las nuevas urbanizaciones más intensivo y rápido. En el caso de las colonias populares, esto es cierto solo en los municipios metropolitanos, ya que en el DF se continúa la tendencia de construir nuevas viviendas en las colonias ya urbanizadas. Esta tendencia se ha reforzado en los últimos años, con el programa del Gobierno del Distrito Federal para el mejoramiento y construcción de vivienda nueva en lote familiar y, en general, por el aumento en el precio del suelo, lo que inhibe las nuevas urbanizaciones. De las 69.331 viviendas adicionales en colonias populares registradas en el DF entre 2000 y 2005, solo 568 se ubicaron en AGEB nuevas. En cambio, en los municipios metropolitanos un 22% de las viviendas adicionales registradas en el conteo de 2005 corresponde a nuevas AGEB.

Así, las nuevas periferias urbanas aparentemente se están poblando más rápidamente, sobre todo por el peso de los conjuntos urbanos y las nuevas colonias populares; ambos en los municipios metropolitanos. Con ello la ciudad se extiende más y más rápidamente hacia la periferia lejana. La excepción de los pueblos no conurbados, cuyo poblamiento ocupa menos nuevas AGEB, puede encontrar su explicación en el mejoramiento progresivo de la cartografía censal en estas localidades, o bien, en su muy baja densidad inicial: 32 habitantes por hectárea en promedio, en 2000.

Expansión urbana, urbanización informal y propiedad del suelo

¿Lo anterior significa que la Ciudad de México se está expandiendo más? Hace ya algún tiempo había propuesto una hipótesis en el sentido de que la ciudad no se expande de manera constante ni uniforme, sino que crece a saltos, de acuerdo con el clima macroeconómico, las políticas urbanas de tolerancia o restricción y las políticas habitacionales (Connolly, 1988). En resumidas cuentas, sugerí que en tiempos de bonanza económica, cuando hay una mayor disponibilidad de créditos para construir, los precios del suelo se elevan y la expansión se restringe, en los mercados informales, pero sobre todo en el mercado formal. Por el contrario, cuando azotan las recurrentes crisis financieras, baja el precio del suelo —a veces en términos absolutos, como ocurrió en la década de los ochenta—, lo que permite a los actores sociales responsables de la urbanización, formales e informales, explayarse sobre los terrenos periféricos. Este modelo coincidía con las tendencias observadas de las oleadas de crecimiento de la Ciudad de México entre 1950 y 1987.

**Cuadro 7. Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005)
Ampliación del área urbana por período intercensal, superficie total**

	Nuevas AGEB 1995			Nuevas AGEB 2000			Nuevas AGEB 2005		
	Superficie total**	Superficie ejidal y comunal (RA 1970)	% superficie ejidal y comunal	Superficie total***	Superficie ejidal y comunal (RA 1970)	% superficie ejidal y comunal	Superficie total	Superficie ejidal y comunal (PROCEDE 2008)	% superficie ejidal y comunal
2.1 Conjunto habitacional	210,67	49,11	23%	914,86	488,70	53%	3.602,53	1.232,26	34%
2.2 Residencial medio	69,51		0%				91,75	33,51	37%
2.3 Residencial alto	8,13	8,13	100%	15,16	15,16	100%	811,07	425,44	52%
3.1 Colonia popular*	1.336,57	548,69	41%	1.425,29	904,40	63%	2.134,66	1.344,15	63%
3.2 Pueblo conurbado	325,47	274,22	84%	887,13	360,12	41%	1.025,93	515,29	50%
3.2 Pueblo no conurbado	5.023,67	2.005,62	40%	2.727,93	553,45	20%	1.557,58	589,88	38%
4.1 Predominantemente no habitacional	2.185,80	442,22	20%	1.701,56	986,27	58%	207,34	107,93	52%
4.2 Uso no habitacional	361,57	344,05	95%	74,08	17,98	24%	52,13	32,80	63%
5.1 <20 hab 2005							51,30	10,35	20%
5.2 Sin clasificar 2005							319,43	73,15	23%
Total ZMVM 2005	9.521,39	3.309,14	35%	7.746,01	2.189,92	28%	9.853,72	4.364,78	44%

* 1995: Incluye 22,4 has. de AGEB con colonias populares formadas en tierras federales.

** 1995: Incluye 790 has. de AGEB de propiedad original desconocida.

*** 2000: Incluye 692 has. de AGEB de propiedad original desconocida.

Fuentes: Propiedad del suelo 1995 y 2000: Cartografía Histórica de la Sria. de la Reforma Agraria, datos de 1970-1976, recopilada por María Soledad Cruz y Digitalizada por el OCIM, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos 1995-1997; Propiedad del suelo 2005: Cartografía PROCEDE, Observatorio de Instituciones Territoriales (Antonio Azuelas IISUNAM); Superficies de AGEBs: Cartografía INEGI 1995, 1998 y 2004, seguimiento de AGEB por OCIM-SIG, UAM-Azcapotzalco; Tipos de poblamiento: OCIM-SIG UAM-Azcapotzalco

¿Este modelo sigue vigente para explicar el comportamiento durante los últimos tres lustros? Si fuera el caso, esperaríamos una expansión limitada durante el primer período, de 1990 a 1995, caracterizado por una recuperación económica moderada, seguida por un crecimiento horizontal acelerado durante los años posteriores a la crisis de 1994-1995. Y en el lustro 2000-2005, caracterizado por una abundancia de créditos inmobiliarios, habría repliegue y densificación. ¿Esto es lo que observamos? Si empleamos nuestra metodología de las “nuevas AGEB” como indicador de la expansión de la ciudad, las evidencias apuntan a una negativa rotunda. Tal como se puede ver en el Cuadro 7, el lapso de 1990 a 1995 vio crecer la ciudad en 9.521 hectáreas de nuevas AGEB. Durante el lapso siguiente, es decir en plena crisis económica, la ciudad creció menos: en solo 7.746 hectáreas. En cambio, los primeros cinco años del nuevo milenio, caracterizados por una abundancia de créditos y un auge inmobiliario, la ciudad adquirió 9.854 hectáreas de nuevas AGEB urbanas. Desde luego, mi hipótesis sobre la tendencia de maximizar el uso del suelo en épocas de bonanza inmobiliaria deberá revisarse. En mi defensa diría que era poco previsible el florecimiento del modelo mexicano de desarrollo inmobiliario en conjuntos habitacionales extensivos, donde el negocio se sustenta en economías de escala productivas que requieren grandes desarrollos y enormes superficies de terreno. De hecho, son precisamente estos nuevos conjuntos urbanos los responsables de gran parte de la expansión urbana: más del 30% de las hectáreas en nuevas AGEB corresponde al tipo de poblamiento “conjunto habitacional”.

La hipótesis tampoco se sostiene por el lado de la urbanización informal. La superficie de nuevas AGEB, generadas tanto por las colonias populares como por los pueblos, aumenta paulatinamente del primero al segundo quinquenio de los años noventa. Empero, entre 2000 y 2005, la generación de nuevas AGEB por las urbanizaciones informales se dispara: 2.145 hectáreas en el caso de las colonias populares y 1.558 hectáreas en torno a pueblos conurbados. Otra vez, solo en el caso de los pueblos no conurbados no se presenta el fenómeno expansivo en términos de creación de nuevas AGEB. La explicación de ello puede encontrarse en el hecho, antes comentado, de su baja densidad original, lo que permite un extendido período de “relleno” de las AGEB existentes.

La hipótesis se verifica en el hecho de que la expansión urbana no se distribuye uniformemente en el territorio. Por ejemplo, los conjuntos urbanos que generaron nuevos AGEB entre 2000 y 2005 se ubican en solo 14 municipios, y de estos, dos terceras partes de la superficie ocupada corresponden a cinco: Chicoloapan, Cuautitlán, Tecámac, Cuautitlán Izcalli e Iztapaluca. En el caso de las colonias populares, la concentración es todavía más espectacular. En 2005, las nuevas AGEB correspondientes a colonias populares se desarrollaron en 18 municipios, pero de estos, el 38% de su superficie se concentra en Chicoloapan, otro 9% en Iztapaluca, 8% en Los Reyes la Paz y Chimalhuacán (es decir, municipios vecinos de Iztapaluca y Chicoloapan), 7% en Naucalpan y Tlalpan, 6% en Atenco, y alrededor de 3% en Huixquilucan y Nezahualcóytl. Los demás municipios tienen escaso desarrollo de nuevas colonias populares. De los pueblos conurbados, solo en Tultitlán y Cuautitlán Izcalli se agregaron más de 200 hectáreas de este tipo de poblamiento. Así podemos concluir que la expansión urbana no solo camina por determinados cauces en determinados momentos, sino que también *la urbanización formal e informal van de la mano*. En este sentido, sobresale Chicoloapan, seguido por Iztapaluca y Cuautitlán Izcalli, donde la construcción de conjuntos urbanos se ha visto acompañada de la creación de extensas áreas de nuevas colonias populares. En resumen: *el espectacular aumento en la oferta de vivienda formal para la población de ingresos medios y medios bajos no ha frenado la formación de urbanizaciones irregulares: todo lo contrario*.

Ahora bien, el que la urbanización camine por determinadas rutas se debe al arraigo territorial de los agentes sociales que promueven el desarrollo, entre ellos los propietarios de la tierra. Esto nos lleva a la cuestión de propiedad de la tierra y los ejidos.

Refiriéndonos otra vez al Cuadro 7 se puede apreciar que, en efecto, durante la segunda mitad de los noventa, en todos los tipos de poblamiento, excepto los de “residencial medio”, “pueblos no conurbados” y “usos no habitacionales”, hay un aumento en la contribución de tierras ejidales a la superficie total urbanizada en nuevas AGEB. Este aumento es más significativo en los “conjuntos habitacionales” que ya empiezan a tomar la modalidad de los nuevos conjuntos urbanos masivos. También, entre 1995 y 2000, se duplica la contribución de tierras ejidales a la superficie de nuevas AGEB en colonias populares. Sin embargo, la mayor

contribución a la urbanización de tierras ejidales, ahora sí con certificación de PROCEDE¹⁴, es más notable en el período 2000–2005. La tercera parte de la superficie total de nuevas AGEB destinadas a nuevos conjuntos habitacionales, 1.232 hectáreas, fueron terrenos de origen ejidal certificados por PROCEDE. Otras 1.344 hectáreas se han convertido en colonias populares, dos terceras partes de la superficie total de las nuevas AGEB correspondientes a este tipo de poblamiento. En total, el 44% de todas las nuevas urbanizaciones en la Zona Metropolitana del Valle de México, entre 2000 y 2005, se ha llevado a cabo en terrenos ejidales certificados por PROCEDE. Hay que recordar que esto excluye las urbanizaciones en el DF, donde los ejidos no se han certificado.

Al analizar la distribución de las tierras ejidales urbanizadas por municipio se pone en evidencia la concentración de los ejidos urbanizados en pocos municipios. Para conjuntos habitacionales, solo en Chicoloapan, Huehetoca, Tecámac, Ixtapaluca, Acolman, Coacalco y Cuautitlán los ejidos han aportado más de cien hectáreas en cada municipio. En el caso de las colonias populares, la concentración del “efecto ejido” es todavía mayor. En Chicoloapan, 801 hectáreas de terrenos ejidales certificados han sido urbanizadas por colonias populares, lo que representa el 60% de toda la superficie ejidal de nuevas AGEB destinadas a este tipo de poblamiento. Otro 12% corresponde a Los Reyes la Paz, con 157 hectáreas de nuevas AGEB de 2005, ocupadas por colonias populares; seguido por Atenco, con 126 hectáreas, e Iztapaluca, con 111 hectáreas. En el caso de las urbanizaciones en torno a los pueblos conurbados, solo en Tultitlán (228 hectáreas) y Cuautitlán Izcalli (130 hectáreas) hay extensiones significativas de terrenos ejidales certificadas que se urbanizaron entre 2000 y 2005. Para el caso de los pueblos no conurbados, la contribución de los ejidos a su urbanización reciente es más distribuida. Sobresalen los municipios de Axapusco (242 hectáreas) y Chiconcuac (108 hectáreas), donde las nuevas AGEB urbanas se asientan en terrenos ejidales prácticamente en un cien por ciento.

14 El PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos) es un programa puesto en marcha después de la reforma de la legislación agraria sancionada en 1993, y cuyo objetivo consiste, precisamente, en “certificar” los derechos de propiedad de ejidatarios y comuneros, tanto sobre tierras poseídas colectivamente como sobre tierras parceladas.

De lo arriba mencionado se puede concluir que, por un lado, la opción abierta a los ejidatarios de enajenar sus terrenos por vía legal efectivamente ha permitido destinar superficies importantes de estos terrenos para la construcción formal de vivienda. Y por otro lado, sin embargo, esta opción no ha impedido que se destinen superficies todavía mayores a diversas modalidades de urbanización informal. Inclusive, *entre 2000 y 2005, por lo menos, se ha dado un auge de nuevas urbanizaciones irregulares en ejidos*, sobre todo en Chicoloapan, en los cerros de La Paz e Iztapaluca, así como en los llanos salitrosos de Atenco, colindantes con Ecatepec. Por la cercanía de estos desarrollos a los flamantes conjuntos urbanos, cabe preguntarse sobre la interconexión entre las enajenaciones para fines de la urbanización formal e informal.

A manera de conclusión

Las observaciones anteriores son una muestra del tipo de resultados que pueden derivarse del análisis cuantitativo posibilitado por un sistema de información geográfica como el OCIM-SIG. Quedan muchas avenidas de estudio, entre otras, las que indaguen sobre la dinámica sociodemográfica de los pobladores de los nuevos asentamientos informales o las condiciones habitacionales en ellos. Es relativamente simple identificar los datos censales correspondientes a uno o varios asentamientos, ya sea para su propio análisis o para construir la muestra de un estudio más profundo.

Más allá de estos resultados cuantitativos, me gustaría terminar con un comentario sobre el impacto que toda esta metodología digital puede tener sobre la naturaleza y dinámica de la urbanización irregular. Ya vimos cómo los asentamientos irregulares ya están en el mapa. Podemos localizarlos con bastante facilidad, registrarlos, contabilizar sus viviendas y conocer las características sociodemográficas de sus habitantes. Combinando las técnicas geodemográficas aquí expuestas con el rastreo de imágenes satelitales, inclusive en tiempo real, podremos registrar, con bastante detalle, su desarrollo. Si esto se complementa con censos locales y estudios de campo, como los que se están realizando en las delegaciones Xochimilco y Tlalpan, en el DF, el registro de lo irregular puede llegar a extremos antes desconocidos, inclusive para la urbanización formal. Este hecho, de por sí, ¿estaría cambiando el orden de lo *irregular*?

Bibliografía

- Allen, D. (2009). "A mirror of our world: Google Earth and the history of cartography". *Online Journal of the Map and Geography Round Table America* N° 12. Disponible en: <http://purl.oclc.org/coordinates/b12.pdf>, visitado en diciembre 15 de 2010.
- Alonso, J. (Ed.) (1980). *Lucha urbana y acumulación de capital*. México DF: Ediciones de la Casa Chata.
- Andrade, J. (1981). "Dwelling transformations: Santa Ursula, Mexico City". Tesis de maestría, Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Architecture.
- Andrade, J. (1992). *Tabasco: tipología de vivienda*. México DF: UAM, Xochimilco, División de Ciencias y Artes para el Diseño.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México DF: El Colegio de México.
- Azuela, A. y M. S. Cruz (1989). "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)". *Sociológica* N° 4: 111-133.
- Azuela, A., M. A. Cancino y M.S. Cruz (1984). "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la Ciudad de México". *Revista 'A'* N° 11: 113-142.
- Bazant, J. (1985). *Autoconstrucción de vivienda popular*. México DF: Editorial Trillas.
- Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas. Proceso de expansión y consolidación urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto sobre el medio ambiente*. México DF: Editorial Trillas.
- Bejarano, F. (1983). "La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982)". *Revista Mexicana de Sociología* N° XLV-3: 797-628.
- Benlliure, P. (2005). "Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de vivienda 2000-2005". Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de Suelo Urbano, septiembre 29-30, en México DF, México.
- Castañeda, V. (1994) "Ciudad de México: grupos de poder local, mercado ilegal de suelo periférico y expansión metropolitana". *Revista Interamericana de Planificación* N° XXVII: 107-108.

- CONAPO (1997). *Escenarios demográficos y urbanos*. México DF: Consejo Nacional de Población.
- Connolly, P. (1977). *Investigación sobre vivienda. El mercado de tierras en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México DF: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC.
- Connolly, P. (1982). "Un hogar para cada trabajador: notas sobre la conformación del espacio habitacional en Azcapotzalco". *Revista 'A'* N° 11-6-7: 149-192.
- Connolly, P. (1985). "The politics of informal sector". En *Beyond unemployment, poverty and the informal sector*, Redclift y Mingione (Eds.): 55-91. Londres: Blackwell.
- Connolly, P. (1988). "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario". *Revista 'A'* N° 25: 61-86.
- Connolly, P. (1998) "El financiamiento de vivienda en México". En *La Política Habitacional en México y América latina: Balance y Perspectivas de las Transformaciones Recientes*, Herrasti y Villavicencio (coords.): 19-58. México DF: CENVI/UAM-Azcapotzalco.
- Connolly, P. (2006a). "¿Política de vivienda o política de construcción?". En *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*: 119-134. México DF: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública / Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Connolly, P. (2006b). "La demanda habitacional". En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, René Coulomb y Martha Schteingart (Coords.): 85-114. México: Miguel Ángel Porrúa / UAM, Azcapotzalco.
- Connolly, P. (2008). "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad". En *Irregularidad y suelo urbano*, Alfonso Iracheta y Susana Medina (Coords.): 143-170. México: El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- COPEVI (1977). *La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México DF: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC.
- Cornelius, W. (1975). *Politics and the mirant poor in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press.
- Cruz, M. S. (1982). "El ejido en la urbanización de la Ciudad de México". *Revista Habitación* N° 6.

- Cruz, M.S. (1994). *Crecimiento urbano y procesos sociales en el DF (1920-1928)*. México: UAM, Azcapotzalco.
- Cruz, M. S. (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Puebla: Red nacional de Investigación Urbana / UAM, Azcapotzalco.
- Duhau, E. (1993). "La urbanización popular en América Latina: ¿institucionalización o pactos sociales implícitos?". En *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, Antonio Azuela (Coord.): 19-30. México DF: UNAM.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México DF: Miguel Ángel Porrúa / UAM, Azcapotzalco.
- Duhau, E. y A. Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI / UAM, Azcapotzalco.
- Durand, J. (1983). *La ciudad invade el ejido. Proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del Judío*. México DF: Ediciones de la Casa Chata.
- Esquivel, M. T. (2007). "La actuación de los desarrolladores habitacionales privados". *Los desafíos del Bando 2*, S. Tamayo (Coord.): 253-290. México DF: Gobierno del Distrito Federal / Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Centro de Estudios Culturales y Sociales Antonio de Montesinos AC.
- Godínez, I. (2008). "Efectos del modelo de producción habitacional privada en el crecimiento urbano del Valle de México". Ponencia presentada en el II Foro Nacional de Investigación en Arquitectura, mayo 12 y 13, en Universidad de Colima.
- Guadarrama, M. A. (2007). "Política de gestión y dinámica del mercado del suelo". En *Los desafíos del Bando 2*, S. Tamayo (Coord.): 291-330. México DF: Gobierno del Distrito Federal / Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Centro de Estudios Culturales y Sociales Antonio de Montesinos AC.
- INEGI (2009a). "Localidades y marco geoestadístico". Disponible en <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/prodyserv/cartocen/cartocen.cfm?s=geo&c=1077>, visitado en diciembre 15 de 2010.
- INEGI (2009b). "Contenido de los metadatos geoespaciales". Disponible en <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/metadatos/Contenido.cfm?s=geo&c=1291>, visitado en diciembre 15 de 2010.

- INEGI (2009c). "Definición de formato para captura de metadatos". Disponible en http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/metadatos/for_defi.pdf, visitado en diciembre 15 de 2010.
- INEGI (2009d). "Diccionarios de datos topográficos (vectorial)". Disponible en http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/diccio/topo_20.pdf?s=geo&c=1256, visitado en diciembre 15 de 2010.
- INEGI (2009e). "Formato para captura de metadatos". Disponible en <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/metadatos/Formato.cfm?s=geo&c=1292>, visitado en diciembre 15 de 2010.
- INVI Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2008). "Acciones de Vivienda 2001-2007". Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/creditos.htm>, visitado en agosto 31 de 2009.
- JONES, G. y P. Ward (1998). "Privatizing the commons: reforming the ejido and urban development in Mexico". *International Journal of Urban and Regional Research* N° 22.
- Kowarick, L. (1975). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Moreno Toscano, A. (1979). "La 'crisis' en la ciudad". En *México hoy*, P. González Casanova y E. Florescano (Coords.). México: Siglo XXI.
- Nava, T. (1993). "La contrarreforma al Artículo 27". *Ciudades* N° 19: 15-23.
- Perló, M. (1981). *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*. México DF: UAM Instituto de Investigaciones Sociales.
- Pradilla, E. (1992). "Campo y ciudad en la nueva política agraria". *Ciudades* N° 15.
- Puebla, C. (2007). "Los programas de vivienda". En *Los desafíos del Bando 2*, S. Tamayo (Coord.): 115-164. México DF: Gobierno del Distrito Federal / Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Centro de Estudios Culturales y Sociales Antonio de Montesinos AC.
- Ribbeck, E. y S. Padilla (2002). *Die informelle moderne-spontanes baun in Mexico staad. Informal modernism. Spontaneous building in Mexico City*. Stuttgart: Universität Stuttgart.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable*. México: El Colegio de México.

- Schteingart, M. (1991). "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México". *Revista SLAP* N° XV-60: 168-181.
- Stolarski, N. (1982). *La vivienda en el Distrito Federal. Situación actual y perspectivas*. México DF: Departamento del Distrito Federal.
- Topelson, S. (2006). *El estado de la vivienda en México, 2005*. México DF: CIDOC / SHF / CONAFOVI / SEDESOL.
- Varley, A. (1985a). "Urbanization and agrarian law. The case of Mexico City". *Bulletin of Latin American Research* N° 4: 1-6.
- Varley, A. (1985b). "Ya somos dueños. Ejido land development and regularization in Mexico City". Disertación doctoral, University College London, Department of Geography.
- Ward, P. (1976). "In search of a home: social and economic characteristics of squatter settlements and the role of self help housing in Mexico City". Tesis doctoral, University of Liverpool.
- Ward, P. (2008). "Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México o, visto de otra manera, 'Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento? ¡Ya hay que hacer la regularización de nuevo!'". En *Irregularidad y suelo urbano*, A. Iracheta y S. Medina (Coords.). Zinacantepec: El Colegio Mexiquense / Secretaría de Desarrollo Social / UN Habitat.

Los nuevos productores del espacio habitable. Breve historia de una mercancía posible¹

Emilio Duhau²

Introducción

A partir de la segunda mitad de los años noventa, las formas de financiamiento y de producción de la vivienda genéricamente denominada *de interés social* han experimentado cambios decisivos en México. Estos cambios tienen que ver con la transformación simultánea y complementaria del papel de las instituciones públicas de vivienda y de las empresas productoras de vivienda. La transición de las primeras de organismos promotores a mecanismos financieros está generando la demanda; y la integración de las funciones de incorporación de suelo a usos urbanos, de producción y promoción, en un mismo tipo de agentes, los *desarrolladores inmobiliarios*, está generando la oferta, de lo que se presenta ahora como una *mercancía posible*: la vivienda de bajo costo producida en serie. En este capítulo, tomando como referente empírico la producción inmobiliaria en el estado de México durante el período 1994-2005, se propone una interpretación del auge de este nuevo modelo de financiamiento, producción y promoción de vivienda de bajo costo, a partir de dos ejes de análisis: 1) las formas en que se articulan actualmente, en la producción masiva de vivienda de bajo costo, marco jurídico y gestión gubernamental, mecanismos de

- 1 Una primera versión de este texto fue publicada, sin el subtítulo que ahora se incluye, en *Ciudades* N° 79: 21-27, de julio-septiembre de 2008. El título y el subtítulo aluden, respectivamente, a dos obras importantes; la primera es *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, de Martha Scheingart (1989); y la segunda es *Le logement en France. Historie d'une marchandise impossible*, de Christian Topalov (1987).
- 2 Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

financiamiento y empresa privada; y 2) las correspondencias entre estructura tecnoproductiva, modelo habitacional y modelo urbanístico.

El nuevo papel de los organismos de vivienda y los grandes desarrolladores

Los *conjuntos urbanos* de vivienda de interés social y medio han sustituido, desde mediados de los años noventa, a los conjuntos habitacionales, también de interés social y medio, financiados por los organismos públicos de vivienda y promovidos por ellos mismos o por sindicatos de trabajadores —en los casos de los de interés social—, y por empresas privadas —en el caso de los de interés medio—, los cuales eran previamente financiados por el Fondo de la Vivienda (FOVI). En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), estos nuevos conjuntos urbanos son el producto de la convergencia de una nueva figura legal —*conjunto urbano* (ver recuadro)— establecida tanto en el Distrito Federal como en el estado de México, con el traslado de la función de promoción y desarrollo de la vivienda de interés social a empresas privadas. Se trata de una figura legal y de un modo de producción del espacio habitacional que ha sustituido al fraccionamiento, una modalidad de urbanización del suelo que, a su vez, ha sido eliminada de las leyes correspondientes en ambas entidades.

Código administrativo del estado de México

Libro quinto

Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

Título cuarto

De los conjuntos urbanos

Artículo 5.40.- El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas

de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial, de un centro de población o de una región.

Artículo 5.41.- Los conjuntos urbanos podrán ser de los tipos siguientes: I. Habitacional, que podrá ser: social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre; II. Industrial o agroindustrial; III. Abasto, comercio y servicios; IV. Mixto.

Los conjuntos urbanos autorizados en municipios conurbados de la ZMCM entre 1994 y mediados de 2005 abarcan un total de poco más de 384 mil viviendas distribuidas en 6.303 hectáreas (ver Cuadro 1). La gran mayoría de estas viviendas corresponde a los tipos llamados de *interés social* y *social progresivo* (Uribe Acevedo, 2006)

Nuevas ciudades³

La unidad habitacional pasó de moda. La nueva frontera trazada por los desarrolladores inmobiliarios es la de centros urbanos autónomos. Son conjuntos que llegan a tener más de diez mil casas, rodeados por una barda, con escuelas y centros de recreo dentro y, a un lado, grandes superficies de tiendas comerciales. Proliferan y están cambiando el patrón urbano y de los negocios, asociado al concepto de las zonas metropolitanas.

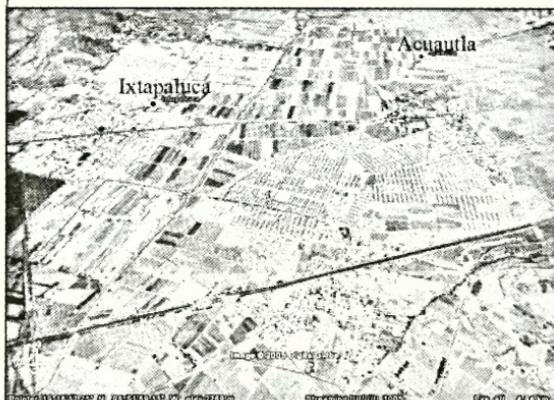
3 Martínez (2005: 6).

Imagen 1. Conjunto urbano San Buenaventura, Municipio de Ixtapaluca, Estado de México. veinte mil viviendas organizadas en cinco secciones



Fuente: Google Earth, ca. 2004-2005.

Imagen 2. Conjunto urbano San Buenaventura y alrededores. El círculo de la izquierda indica la localización de la cabecera municipal



Fuente: Google Earth, ca. 2004-2005.

Cuadro 1. Viviendas autorizadas en conjuntos urbanos de municipios conurbados de la ZMCM (1994-junio de 2005)

Municipios	Viviendas		Superficie conjuntos	
	Número	%	Hectáreas	%
Tecamac	71.498	18,59	876,41	13,73
Ixtapaluca	62.168	16,17	798,97	12,52
Chicoloapan	37.722	9,81	463,87	7,27
Ecatepec	36.208	9,42	633,45	9,92
Coacalco	30.573	7,95	383,28	6,00
Nicolás Romero	26.059	6,78	343,36	5,38
Cuatitlán Izcalli	25.935	6,74	445,37	6,98
Chalco	18.013	4,68	286,52	4,49
Cuatitlán	16.222	4,22	212,80	3,33
Huixquilucan	15.342	3,99	716,59	11,23
Acolman	12.982	3,38	171,89	2,69
Tultidán	9.827	2,56	105,26	1,65
Atizapán De Zaragoza	6.823	1,77	412,40	6,46
Zumpango	6.474	1,68	107,43	1,68
Naucalpan	3.140	0,82	107,02	1,68
Tultepec	3.026	0,79	28,25	0,44
Atenco	850	0,22	19,29	0,30
Tepotzotlán	748	0,19	253,91	3,98
La Paz	602	0,16	5,84	0,09
Tlalnepantla	349	0,09	11,12	0,17
Total	384.561	100	6383,03	100

Fuente: Elaboración propia con base en Uribe Acevedo (2006: 70-71).

Dadas sus dimensiones, estos conjuntos se convierten en grandes concentraciones de población que requieren de equipamientos y conforman una demanda concentrada de bienes y servicios. De allí que los desarrollos vayan acompañados de la construcción de centros comerciales y la implantación, en muchos casos, de grandes cadenas de supermercados. El reducido tamaño de los terrenos destinados a cada vivienda, la producción en serie, la necesidad de sustituir el papel del Estado en la provisión de los equipamientos e infraestructuras, aunados con la idea de ofrecer “viviendas unifamiliares” ubicadas en un entorno exclusivamente habita-

cional y “seguro”, y con la necesidad de disponer de grandes superficies, constituyen los principales ingredientes del modelo. El principio de las economías de escala, el costo del suelo y los parámetros de precio que se derivan de los techos fijados a los créditos hipotecarios por las instituciones públicas dedicadas al financiamiento de vivienda son los principales determinantes de la estrategia seguida por los grandes desarrolladores de vivienda. Se trata de una estrategia que implica la producción en serie de viviendas de tamaño reducido. El director comercial de Grupo Sadasi, una de las grandes compañías con operaciones inmobiliarias en el estado de México, señaló en una entrevista:

En cuanto al tipo de vivienda, nos interesa la demanda que representa 70% de los derecho-habientes del INFONAVIT (Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores) que tienen ingresos de cuatro salarios mínimos con derecho a créditos de 215 mil hasta 320 mil pesos, por lo que la zona de Las Flores y Jardines, en Tecamán, estado de México, estará orientada a ese mercado. Además, otro segmento donde estaremos posicionados será el de quienes tienen ingresos de entre cuatro y siete salarios mínimos y cuentan con posibilidades de compra de vivienda de un precio de 230 mil a 280 mil pesos (Martínez, 2005: 7).

El examen, tanto de las características de sus productos inmobiliarios como de las propias concepciones y estrategias explicitadas por las principales compañías desarrolladoras⁴, permite reconstruir las circunstancias que vinculan la reforma de los organismos públicos de vivienda con la producción de grandes conjuntos habitacionales y las características de los mismos y de las viviendas que los conforman. Un primer antecedente, muy importante, es que, en general, las que actualmente son las principales compañías desarrolladoras de proyectos de vivienda de interés social se habían desarrollado, antes de la reforma de referencia, como compañías constructoras que operaban como contratistas de INFONAVIT o habían acumulado una importante experiencia en cuanto empresas fraccionado-

4 Estos datos han sido recabados de los informes públicos que las desarrolladoras tienen que emitir por su participación como emisoras en la Bolsa Mexicana de Valores (es el caso de Urbi, Desarrollos Urbanos, S.A., 2005; Corporación Geo, 2005; Consorcio Ara, 2004) o en su portal de internet (en el caso de Sadasi: www.sadasi.com).

ras y promotoras, como en el caso de Sadasi, en el estado de México. Al producirse las reformas de referencia en los primeros años de la década de los noventa, estas compañías estaban en condiciones de incursionar exitosamente en la esfera de la vivienda de interés social, favorecidas, además, por la apertura de los mercados financieros y de divisas. Esto se expresa con claridad en el informe de 2004 a la Bolsa Mexicana de Valores de la compañía Geo, la número uno en términos del número de viviendas producidas a nivel nacional.

En 1992, como parte de un plan integral para reformar la industria mexicana de vivienda, el INFONAVIT fue reestructurado para funcionar únicamente como proveedor de financiamiento hipotecario a trabajadores calificados⁵, dejando los desarrollos y las demás actividades relacionadas al sector empresarial. Como resultado de esas reformas, Geo se consolidó como promotor de conjuntos habitacionales integrales. Debido a su experiencia previa en la promoción, diseño, construcción y comercialización, Geo ha podido aprovechar plenamente la reforma del INFONAVIT y se ha convertido en uno de los promotores de vivienda que utiliza más alto volumen de créditos hipotecarios financiados por dicho instituto (Corporación Geo, 2005: 15).

La aplicación del esquema en la ZMCM ha elevado la producción de viviendas de interés social a un ritmo y en un número excepcionales. Entre 1994 y mediados de 2005, fueron autorizados 115 *conjuntos urbanos*, con un total de 371.422 viviendas correspondientes a los tipos de interés social y social progresivo, lo que equivale a un promedio de 3.229 viviendas por conjunto. Estos conjuntos fueron autorizados en 21 de los 28 municipios correspondientes a nuestra delimitación de la conurbación metropolitana, pero con una fuerte concentración en cinco municipios del oriente –Chalco, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca y Tecamac– que concentran el 62,4% de las viviendas autorizadas, y el 27% en cuatro municipios situados al norte y norponiente –Nicolás Romero, Coacalco, Cuatitlán y Acolman– (ver Cuadro 1). Si bien algunos de estos municipios, como Ecatepec y Coacalco, habían sido importantes receptores de unidades habitacionales de interés social en los años setenta y ochenta, en

5 (N. del A.) Es decir, que califican para obtener un crédito.

general los restantes constituyen, desde mediados de los años noventa, nuevas localizaciones para la implantación masiva de este tipo de vivienda. La incorporación de estos municipios como importantes receptores de vivienda de interés social se está dando, por otra parte, bajo una modalidad de organización de este tipo de vivienda diferente a la dominante en las décadas previas.

En términos de promoción inmobiliaria, los desarrolladores captan una demanda abierta que se expresa individualmente y está constituida mayoritariamente por acreditados del INFONAVIT y, en segundo término, del FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado) y la Sociedad Hipotecaria Federal. Esta modalidad individual representa un cambio muy importante respecto del esquema que predominaba en el acceso a una vivienda de interés social a través del crédito otorgado por los institutos públicos de vivienda, en particular el INFONAVIT y el FOVISSSTE. Hasta antes de las reformas sancionadas a comienzos de los años noventa, por regla general, el trabajador beneficiario de un crédito otorgado por estos organismos era integrado por la instancia promotora de un conjunto o unidad habitacional —por lo general el sindicato al que estaba afiliado— a una lista de derecho-habientes del fondo correspondiente. A ellos, al reunir los requisitos necesarios, se les otorgaba simultáneamente un crédito, y el promotor les asignaba una vivienda en un conjunto específico o, eventualmente, les ofrecía la posibilidad de optar por una vivienda en un par de *unidades* gestionadas por el mismo sindicato promotor. De modo que, en la práctica, los beneficiarios de los créditos otorgados por estas instituciones se convertían *efectivamente* en beneficiarios, a través de la mediación de un tercero —por lo general un sindicato—, que controlaba el proceso de asignación. Esto, desde luego, daba lugar a prácticas clientelares y se prestaba a altos grados de discrecionalidad en la asignación de los créditos⁶. Entonces dado que,

6 Existe una literatura bastante amplia sobre las formas de operación de los organismos de vivienda antes de las reformas aplicadas en los años noventa; y otra, más reducida, sobre la evolución reciente de estos organismos y las transformaciones operadas en las formas de intervención del Estado en materia de vivienda. Para una muy buena síntesis sobre las primeras, para el caso de INFONAVIT, ver García y Puebla (1998). Para un análisis reciente de la evolución de las formas de operación de los organismos públicos de vivienda y del papel del Estado en materia habitacional, antes y después de las mencionadas reformas, véase Puebla (2002; 2006a; 2006b), Schteingart y Patiño (2006), y Patiño (2006a; 2006b).

además, las condiciones de otorgamiento del crédito implicaban un alto grado de subsidio, la percepción común entre quienes obtenían una vivienda a través de estos mecanismos era que “les habían dado una vivienda”, más que otorgado un crédito. Así, entre nuestros entrevistados en dos unidades habitacionales –El Rosario y Villa Panamericana⁷, situadas en las delegaciones Azcapotzalco y Coyoacán, respectivamente– al preguntárseles por qué habían optado por una vivienda en esa unidad, las respuestas *generalizadas* fueron: “es que me dieron aquí este departamento”, “aquí nos tocó”, o “le dieron este departamento a mi esposo (o a mi papá)”. Por las mismas razones, era habitual que quienes obtenían una vivienda de este modo, la consiguieran en lugares alejados de su lugar de trabajo y de su vivienda anterior, pues, por regla general, no se trataba de *elegir* entre una de varias alternativas, sino de tomar la oportunidad de acceder a una vivienda propia en la unidad donde tal oportunidad se presentaba. Paradójicamente, aunque los mecanismos actualmente vigentes implican la individualización del proceso de obtención de un crédito y una mucho mayor transparencia del mismo, así como la posibilidad de elegir entre los distintos productos ofrecidos por los grandes desarrolladores, en realidad estos productos son muy semejantes entre sí y solo se ofrecen en localizaciones periféricas.

El modelo urbanístico

La pretensión de las grandes empresas desarrolladoras no consiste en producir “células integradas al entorno urbano”, como proponían las normas establecidas por el INFONAVIT antes de las reformas de los años noventa, sino unidades urbanas supuestamente autosuficientes que, también supuestamente, salvo por los lugares de trabajo –aunque esto nunca se menciona en la publicidad–, contarían con todos los elementos necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana de sus habitantes: escuelas, equipamientos administrativos, centros comerciales, áreas verdes, merca-

7 Las entrevistas a habitantes de estas dos unidades fueron realizadas en el marco del proyecto de investigación “Espacio público y orden urbano en la ciudad de México”, llevado a cabo con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

dos, etc. Estas “ciudades” o “villas”, en contraste con la ciudad moderna, y a semejanza de sus parientes, los conjuntos urbanos y condominios horizontales de nivel residencial, están delimitadas, en buena parte de los casos, por muros perimetrales. Todo ello bajo la forma de un modelo que muchas veces ignora cosas tan elementales como la presencia de comercio de proximidad, para un tipo de familias que dependen mayoritariamente de los recorridos a pie y el transporte público para desarrollar sus actividades cotidianas. En segundo lugar, la propuesta implica y se apoya en invocar el acceso a la vivienda unifamiliar, la “casa sola”; es decir, procura presentarse, precisamente, en oposición al modelo de la “unidad habitacional” y su lógica colectiva. Al mismo tiempo, se apoya en un diseño que, a pequeña escala, procura que la “casa sola” forme parte de una “cerrada” (calle cerrada) o “condominio”, cuyo acceso pueda ser controlado por sus habitantes. En tercer lugar, la concepción adoptada respecto de la distribución de funciones implica que las de carácter comercial estén concentradas en un centro comercial aledaño al conjunto como tal, y que no se prevea de forma limitada el comercio y los servicios de proximidad. El resultado generalizado es que estos tienden a insertarse de modo irregular y más o menos caótico en las propias viviendas —generalmente en la sala de las mismas— y bajo la modalidad de puestos y vendedores callejeros, que, progresivamente, saturan y se apropian de los espacios públicos (vialidades principales abiertas, áreas recreativas).

No es difícil entender por qué y cómo los desarrolladores inmobiliarios especializados en la vivienda de interés social procuran ofrecer un producto —la “casa sola”— en un entorno dotado de “todos los servicios”. Se trata de un modelo que se dirige a un público que corresponde a estratos socioeconómicos cuya alternativa preferida es, precisamente, la “casa sola”, en lugar del departamento, que es rechazado porque es visto como una vivienda que supone pérdida de privacidad y la imposibilidad de adaptación a los requerimientos específicos de cada familia; este modelo, además, visualiza la alternativa dominante en las capas populares, la vivienda autoconstruida en una colonia popular, precisamente como una alternativa que no ofrece “todos los servicios”, en el largo plazo y en virtud de grandes esfuerzos y vicisitudes de sus habitantes.

156 Estas casas solas son producidas en serie, con base en dos o tres modelos, son muy pequeñas (en su mayor parte de entre treinta y 55 m² de

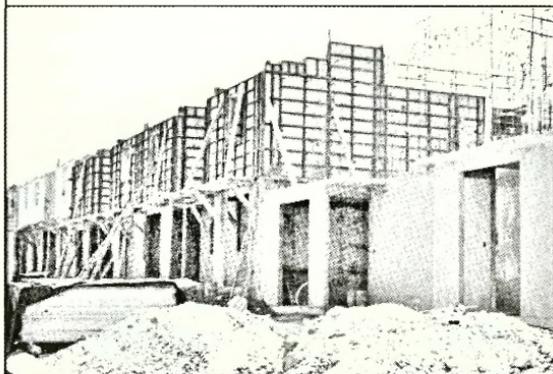
superficie construida) y están sembradas en terrenos “propios” de cuarenta a sesenta m². Se trata de buscar el aumento de la productividad con base en un modelo fordista de cadena de producción (ver Imagen 3), de la integración vertical de distintos procesos (diseño, construcción, promoción, venta), de la minimización del costo del suelo como parte del costo de producción, y de ofrecer precios de venta adaptados a los montos de crédito a los que puede acceder la gran mayoría de los clientes (un máximo de 300 mil pesos, a precios del año 2006). Todo ello en el marco de un modelo de regulación que no impone más que unos pocos requisitos elementales a las características que habrán de tener las viviendas. A este respecto, la idea dominante en las esferas oficiales vinculadas a la cuestión de la vivienda es que será la competencia entre los desarrolladores inmobiliarios lo que permitirá la mejora en la calidad de los productos ofrecidos.

Desarrollos integrales⁸

Gran parte de los desarrollos habitacionales de Grupo Sadasi son integrales, donde sus habitantes no necesitan preocuparse por adónde enviar a sus hijos a estudiar, adónde hacer ejercicio y disfrutar de paseos y hacer sus compras, porque Sadasi construye las mejores casas y también, dependiendo del desarrollo, sin cargo adicional, proporciona jardines de niños, escuelas primarias, secundarias, preparatorias, áreas deportivas y recreativas, parques, mercados y hasta clínica de salud.

8 Disponible en www.sadasi.com/desarrollos/index.htm (visitado en marzo 27 de 2008).

Imagen 3. Línea de producción de vivienda de interés social. Conjunto en construcción en el municipio de Xochitepec, estado de Morelos (junio de 2005).



Fuente: Emilio Duhau

Integración vertical, o de cómo los desarrolladores inmobiliarios han redescubierto las bondades del modo de producción fordista⁹

Con la finalidad de agilizar sus procesos, mantener la calidad y ofrecer un producto más accesible al mercado, Sadasi ha integrado gran parte de su estructura. Actualmente, procesos como la fabricación del concreto, su transportación y bombeo son realizados en forma integral. Asimismo, la urbanización, infraestructura, edificación y equipamiento; el diseño, la administración y la comercialización son también parte de esta estructura verticalmente integrada en beneficio de quien adquiere una vivienda de Grupo Sadasi.

Urbanismo insular y vivienda de bajo costo

Más allá de la opinión que nos merezca el modelo urbanístico que inspira actualmente la producción de conjuntos urbanos de vivienda de bajo

costo, un urbanismo al que podemos denominar *insular*, en cuanto se orienta a producir espacios urbanizados solo vinculados a su entorno y a la metrópoli por alguna vialidad colectora, es necesario preguntarse en qué medida es un modelo adaptado a este tipo de vivienda y al perfil socioeconómico predominante entre sus habitantes. Respecto a este último, dados los niveles promedios de ingreso de los hogares, y tal como pudimos comprobarlo mediante una encuesta aplicada en el conjunto urbano San Buenaventura a fines de 1999, 75% de los jefes y jefas de familia se trasladan a su trabajo haciendo uso del transporte público, y la movilidad de los miembros no activos del hogar depende, de modo generalizado, de los desplazamientos a pie y en transporte público también.

Pero, ¿por qué recurrir al urbanismo insular en el caso de la vivienda de interés social? Un urbanismo que si bien puede resultar adecuado para hogares automovilizados y con niveles de consumo que permiten planificar el abasto doméstico mediante compras periódicas planificadas, no lo es para hogares como los que constituyen el perfil dominante de los habitantes de estos conjuntos. Después de todo, las mismas casas solas y los mismos equipamientos generalmente incorporados en estos llamados “conjuntos urbanos”, aun respetando una lógica estrictamente funcionalista, podrían ser manejados mediante un tejido urbano convencional, es decir, un tejido conformado por manzanas, vialidades primarias que funcionan como avenidas comerciales, vialidades secundarias, continuidad de todas las vías de circulación, núcleos de equipamientos, y distribución regulada pero difusa del comercio de proximidad en todo el conjunto.

En ninguna parte es posible encontrar argumentaciones articuladas al respecto por parte de quienes diseñan los conjuntos –arquitectos e ingenieros empleados de las empresas desarrolladoras– ni tampoco en las presentaciones oficiales de las propias empresas (publicidad, sitios de Internet, informes a la bolsa de valores). Se trata de una perspectiva que parece darse por descontada. Por consiguiente, lo que se puede decir sobre el tema debe ser inferido de las lógicas subyacentes y a partir de supuestos y *prejuicios* imputables a los actores concernidos, sobre todo los directivos y los profesionales que conciben y diseñan estos conjuntos.

Lo primero que cabe señalar es que estos actores consideran que “hacen ciudad” y no solo vivienda. Pero si esto es así, quiere decir que el concepto subyacente de lo que la ciudad de hoy es y *debe ser*, responde,

en este caso, al modelo urbanístico de la ciudad insular. El cual, desde luego bajo diferentes modalidades y propuestas, es un modelo que se ha difundido en diversas partes del mundo y en particular América Latina. De hecho, según diversos estudiosos (Janoschka, 2002; Borsdorf, 2003) es aquel al que responde actualmente la renovación y transformación de la ciudad latinoamericana. Sin embargo, se trata de un modelo que si bien podemos decir que resulta adaptado a la lógica de red en la que unidades residenciales del tipo *country* y barrio cerrado se vinculan a través de autopistas, como ocurre en la región metropolitana de Buenos Aires, con nodos de comercios y servicios destinados a canalizar el consumo de estas unidades residenciales, y con la ciudad (Arizaga, 2005), se compadece poco de las circunstancias y condiciones sociales que corresponden a los grandes conjuntos urbanos de vivienda de interés social que se han construido en la ZMCM.

En realidad, en este caso nos encontramos frente a una realidad sui generis, porque en el caso de México, y sobre todo en la ZMCM, se da una sinergia entre los dispositivos e instituciones públicas que intervienen en el financiamiento masivo de los compradores de vivienda de bajo costo y la evolución de los agentes promotores y productores de vivienda, cuya expansión ha sido posible precisamente gracias a las oportunidades brindadas por estos dispositivos e instituciones. Esto en el marco de una lógica estatal orientada a que la empresa privada y, en lo posible, los propios ciudadanos, en su calidad de consumidores, definan las soluciones más adecuadas en materia de vivienda y de formas de habitar, las circunstancias de la vida urbana, o quizás, más bien, la vida aglomerada contemporánea. Todo parece indicar que lo que las empresas desarrolladoras hacen es proyectar un modelo que busca, entre otras cosas, ofrecer seguridad, pero también certidumbre y control respecto del espacio de proximidad y, en general, "protección" frente a los avatares, el desorden y la conflictividad, tanto reales como imaginarios, de la ciudad tradicional, por medio de la privatización de los bienes y espacios de uso colectivo, a un tipo de condiciones socioespaciales en las cuales tal privatización, en realidad, no resulta posible. Es decir, estaríamos frente a un caso donde las falencias de lo público y de la gestión gubernamental del espacio público urbano pretenderían ser enfrentadas por medio de una privatización imaginada pero imposible. Más allá de los muros perimetrales y de la

organización condominial en pequeña escala, los conjuntos urbanos de vivienda de interés social incluyen diversas infraestructuras y equipamientos que son *públicos*, y cuyo mantenimiento y gestión dependen de lo que hagan o dejen de hacer las instancias locales de gobierno responsables de los mismos. No existen, por lo demás, las condiciones para el *cierre* efectivo de estos conjuntos y difícilmente sus habitantes podrían excluir del uso de los equipamientos que comparten a usuarios provenientes del exterior, comenzando por las escuelas públicas existentes en su interior. De modo que el modelo insular aplicado a estos conjuntos constituye un verdadero acto fallido, ya que sus habitantes deben enfrentar los principales aspectos negativos de este modelo, en particular, precisamente, la *insularidad* de su hábitat, la lejanía de las fuentes de trabajo y de todo lo que la ciudad todavía puede ofrecer, y el conjunto de efectos perversos de la lógica funcionalista bajo la cual es concebida su traza y la distribución de los usos del suelo en su interior. Al mismo tiempo, no pueden gozar de los diferentes beneficios esperables de una privatización real de los bienes de uso colectivo: exclusividad, protección frente a las externalidades producidas por el entorno, mantenimiento y conservación garantizados de los bienes y espacios de uso colectivo y evitación de los usos, aprovechamientos y formas de apropiación indeseables de los mismos (Janoschka y Glasze, 2003).

Bibliografía

- Arizaga, Cecilia (2005). *El mito de la comunidad en la ciudad mundializada. Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas*. Buenos Aires: Ediciones el Cielo por Asalto.
- Borsdorf, Axel (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *EURE (Santiago)* N° 86: 37-49.
- Consortio Ara (2004). "Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado, por el ejercicio terminado el 31 de diciembre del 2003". México, Bolsa Mexicana de Valores.
- Corporación Geo (2005). "Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valo-

- res y a otros participantes del mercado por el año terminado al 31 de diciembre de 2004”, México, Bolsa Mexicana de Valores.
- García, Beatriz y Claudia Puebla (1998). “El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales”. En *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México* M. Schteingart y B. Graizbord (Coords.): 9-85. México: El Colegio de México.
- Janoschka, Michael (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE* N° 85: 11-20.
- Janoschka, Michel y Georg Glasze (2003). “Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico”. *Ciudades* N° 59: 9-20.
- Martínez, María del Pilar (2005). “Nuevas ciudades”. *La Jornada*, Economía: diciembre 5.
- Patiño, Luis (2006a). “El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.): 239-278. México: Cámara de Diputados / UAM, Azcapotzalco / M. A. Porrúa.
- Patiño, Luis (2006b). “El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.): 279-317. México: Cámara de Diputados / UAM, Azcapotzalco / M. A. Porrúa.
- Puebla, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.
- Puebla, Claudia (2006a). “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.): 193-238. México: Cámara de Diputados / UAM, Azcapotzalco / M. A. Porrúa.
- Puebla, Claudia (2006b). “El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.): 319-351. México: Cámara de Diputados / UAM, Azcapotzalco / M. A. Porrúa.

- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño (2006). "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales". En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.): 153-191. México: Cámara de Diputados / UAM, Azcapotzalco / M. A. Porrúa.
- Topalov, Christian (1987). *Le logement en France. Historie d'une marchandise impossible*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Urbi, Desarrollos Urbanos, S.A. (2005). "Reporte anual correspondiente al año terminado al 31 de diciembre de 2004, que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las Emisoras de valores y a otros participantes del mercado", México, Bolsa Mexicana de Valores.
- Uribe Acevedo, Gabriel (2006). "La producción formal de la ciudad con el modelo habitacional neoliberal". Tesis de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

El Bando 2: ¿repoblamiento de la ciudad central?

René Flores Arenales¹
y María Teresa Esquivel Hernández²

Introducción

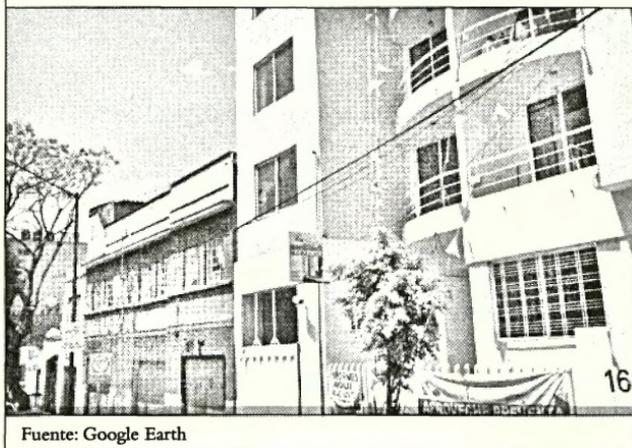
En los últimos años hemos sido testigos de grandes cambios en el paisaje urbano de la zona central del Distrito Federal. Observamos un creciente número de edificios de departamentos terminados y en construcción, la mayoría a precios elevados, que se ubican en zonas que antes se caracterizaron por ser tranquilas colonias de vivienda unifamiliar, y ahora, ante la falta de estacionamientos, la saturación de vialidades y la deficiente dotación de agua y luz han visto afectada la vida cotidiana, no solo de los nuevos pobladores sino también de miles de familias residentes tradicionales de estas zonas. Paralelamente, hemos presenciado una expansión notable de la periferia metropolitana, donde el paisaje urbano también ha cambiado. Si bien las colonias populares aún forman parte fundamental de este panorama, la construcción masiva de vivienda unifamiliar, dúplex o cuádruplex, que conforma grandes *conjuntos urbanos* habitacionales de interés social, ha introducido una nueva modalidad de expansión metropolitana. En consecuencia, la vida cotidiana de las miles de familias que han optado por adquirir una vivienda de interés social en municipios cada vez más alejados del centro de la ciudad se ha visto fuertemente afectada por la inversión que deben realizar, tanto de dinero como de tiempo, para conectarse con la ciudad capital y con sus lugares de trabajo. Asimismo, este crecimiento sobre las cabeceras municipales, los

1 Consultor independiente.

2 Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

pueblos originarios y las colonias populares ha tenido un impacto sobre la vida diaria de la población original de esos lugares.

Fotografía 1. Edificio en la colonia Independencia



Creemos que estos dos fenómenos, en apariencia tan alejados, se encuentran fuertemente vinculados, que forman parte de procesos que se complementan y que han incidido, a lo largo de los últimos años, en que la metrópoli sea aun más extensa y segregada de lo que era a principios de los años noventa.

A partir de lo anterior, en este trabajo realizamos un análisis de las principales repercusiones que a nivel urbano y social trajo consigo la implantación del Bando 2 en el Distrito Federal. Particularmente, nos centramos en las modalidades que adquirió la distribución territorial de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los últimos cinco años.

Para tal efecto, hemos dividido el artículo en cuatro apartados. En el primero presentamos el contexto en el cual surge el Bando 2 como instrumento para revertir el proceso de despoblamiento de la Ciudad Central³; en el segundo analizamos sus principales planteamientos y cómo se convirtió en uno de los ejes centrales en los que el gobierno de la ciu-

3 La delimitación convencional de la Ciudad Central corresponde al territorio de las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

dad fundamentó su política urbana; en el tercer apartado se analizan los principales impactos que el Bando 2 tuvo en el Distrito Federal, particularmente en la dinámica adquirida por la promoción inmobiliaria privada, en el precio del suelo y, en general, en los diferentes sectores que se vieron involucrados de una forma u otra. El análisis que esta medida tuvo en la dinámica demográfica y urbana, no solo del Distrito Federal sino de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se presenta en el cuarto apartado. Por último, incluimos una serie de reflexiones que pretenden explicar la magnitud que una decisión unilateral como el Bando 2 tuvo en la gran metrópoli mexicana.

El despoblamiento de la Ciudad Central

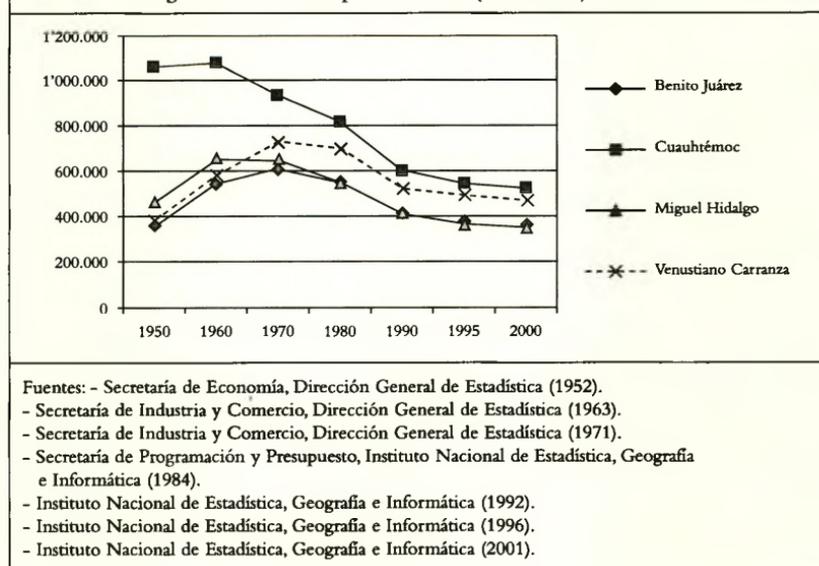
En las últimas décadas, las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal sufrieron una disminución importante de población. Tan solo de 1970 a 2000 se ha calculado que esta baja supera el millón de habitantes (1'225.611). Asimismo, se perdieron poco más de 14 mil viviendas (ver Gráfico 1), saldo que sería mucho mayor si se toma en cuenta que el despoblamiento empezó a manifestarse desde la década de los años cincuenta en algunos cuarteles de la entonces denominada Ciudad de México⁴.

Es importante señalar que este proceso de despoblamiento no fue, ni ha sido, exclusivo de la Ciudad Central, ya que en los últimos años ha afectado a delegaciones como Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco, las cuales, de 1995 a 2005, registraron tasas anuales promedio de crecimiento negativo de -0,68; -0,40; -0,53 y -0,59, respectivamente. El proceso incluso se ha extendido ya a algunos municipios metropolitanos como Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, que registraron, en ese mismo período, tasas de crecimiento negativas de -0,22; -0,79 y -0,42.

4 Hasta el año de 1970, la división político-administrativa del Distrito Federal estaba constituida por 12 delegaciones más el espacio identificado como Ciudad de México (integrado, a su vez, por 12 cuarteles). El 27 de diciembre de 1970, por decreto presidencial, esos 12 cuarteles de la Ciudad de México pasaron a ser las actuales cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Las cifras de población y superficie de 1950, 1960 y 1970 son estimaciones del Departamento del Distrito Federal (1984).

Ante este panorama, ha habido diferentes intentos por parte del gobierno local para propiciar procesos de reciclamiento y regeneración del suelo urbano en las zonas centrales de la Ciudad de México. Así, en 1996, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal concebía a estas zonas centrales como “áreas con potencial de reciclamiento”. La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuya última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial el 23 de febrero de 1999, establecía también acciones tendientes a propiciar el arraigo de la población que habita la Ciudad Central y fomentar la incorporación de nuevos pobladores.

Gráfico 1. Delegaciones centrales poblacionales (1950-2000)



Pero no fue sino en el año 2000, con Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno del Distrito Federal, que se inició la aplicación de una serie de disposiciones para fomentar el repoblamiento del Distrito Federal y el aumento de la densidad en las zonas centrales, a tra-

vés del Bando Informativo 2 y del Acuerdo número 3 sobre política habitacional⁵.

El Bando Informativo número 2

Entre los planteamientos centrales de este bando, se buscaba revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, para impedir que el área urbana continuara su crecimiento hacia las zonas de protección ecológica. Además, se consideraba fundamental frenar el despoblamiento en las cuatro delegaciones centrales, propiciando el *arraigo* de la población y, a través de la construcción de un mayor número de viviendas y de un uso más intensivo del suelo central, lograr su *redensificación*. Con ello se pretendía aprovechar de manera más eficiente la infraestructura, el equipamiento y los servicios acumulados por décadas en la Ciudad Central.

Uno de los mecanismos utilizados para impedir la construcción de conjuntos habitacionales en las delegaciones no centrales fue restringir la factibilidad del servicio del sistema de aguas de la Ciudad de México en ellas. De esta forma, como parte de las disposiciones del Bando 2, el gobierno de la ciudad estableció lo que se denominó la *Revolución Administrativa*, e inició la modificación de algunos programas delegacionales con la finalidad de articular su actuación a lo dispuesto por este bando. Estas medidas integran el conjunto de instrumentos jurídicos y técnicos que regula la producción de unidades habitacionales, y el acceso a la vivienda, los servicios, la infraestructura y el equipamiento en el Distrito Federal.

Así, como incentivo para los desarrolladores privados que construyen vivienda en la Ciudad Central, el Bando 2 creó la ventanilla única en la SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), que opera a través de un *certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidad*

5 Este Acuerdo número 3 contempló el desarrollo de 15 mil acciones de vivienda que se aplicarían en programas de ampliación y mejoramiento de vivienda en lotes familiares, en las delegaciones que no forman parte de la Ciudad Central. También incluyó diez mil créditos para vivienda nueva que se ejercerían en las cuatro delegaciones centrales.

des (CUZUSEF). A través de esta ventanilla y el certificado se buscó que el problema de los largos y numerosos trámites que se requerían para obtener la factibilidad de servicios, de vialidad y de impacto urbano y urbano-ambiental, previa a la licencia de construcción, se resolviera en treinta días hábiles (Acosta, 2006). Asimismo, se dio prioridad al trámite para la edificación de conjuntos de hasta 200 viviendas de interés social y popular que no excedieran los diez mil m² de construcción en las delegaciones de la Ciudad Central.

Para incentivar la inversión en vivienda de interés social y popular, y con ello apoyar la densificación de las zonas centrales, el gobierno de la ciudad aplicó esquemas financieros y facilidades económicas a través del Código Financiero; entre estos destacan las reducciones fiscales y los subsidios a los promotores privados, aplicables a todo el proceso inmobiliario, desde la adquisición del suelo hasta la construcción de la vivienda. Por su parte, el Artículo 308 establece la reducción del pago de contribuciones hasta en un cien por ciento en materia de impuestos sobre la adquisición de inmuebles; derechos por instalación de tomas para suministro de agua, autorización para el uso de redes de agua y drenaje; licencias, renotificaciones; y la inscripción de las modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano.

Otro instrumento importante que sustenta al Bando 2 es la *Norma 26* de los programas delegacionales de desarrollo urbano 1997-2000⁶, la cual permite, para el caso de la producción de vivienda de interés social y popular localizada en la Ciudad Central⁷, la construcción de hasta seis niveles, un porcentaje mínimo de áreas verdes, y la exención total del área de donación y de cajones de estacionamiento. Con esta norma, los desarrolladores privados o públicos que construyan vivienda de interés social quedarían libres de cualquier trámite y solo requerirían presentar la licencia de construcción. Es importante señalar que si bien la Norma 26, en su origen, estuvo destinada a la regularización

6 Vigente desde el 10 de abril de 1997.

7 Las colonias en las que puede aplicarse dicha norma deben cumplir con los siguientes criterios: factibilidad de servicios conforme lo señala la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, concentración de la vivienda con hacinamiento y alto grado de deterioro, y existencia de reserva territorial baldía e inmuebles subutilizados; y no se aplica en zonas que cuenten con normatividad de Programa Parcial.

de la producción de vivienda de interés social, fue aprovechada por los inversionistas inmobiliarios, quienes, además, se beneficiaron de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno de la ciudad, así como de una tramitología mucho más sencilla y ágil. Esta situación propició que en abril de 2005, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal modificara la Norma 26⁸ y estableciera un mínimo de 30% de cajones de estacionamiento en la vivienda de interés social y 60% en la vivienda popular, además de conseguir que el coeficiente de ocupación del suelo en ningún caso pudiera ser mayor al 80% en unidades habitacionales de menos de sesenta viviendas, y al 75% para aquellas de más de sesenta viviendas (Acosta, 2006). Como es de esperarse, estas modificaciones afectaron el costo de la vivienda popular y lo elevaron a poco más de medio millón de pesos⁹.

Finalmente, otro elemento importante a considerar es que, entre los objetivos que el Bando 2 planteó, estuvo el impulso a programas de construcción de vivienda, para la “gente humilde” de la ciudad en varias delegaciones, pero principalmente en las cuatro centrales, a través del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal.

Cabe señalar que esta serie de disposiciones que sostienen los planteamientos del Bando 2 no siempre tuvieron los resultados esperados; por ejemplo, en relación con el CUZUSEF, de acuerdo con informes de la SEDUVI (2004; 2005; 2006), desde 2001 hasta 2006 se emitieron 9.811 certificados, para dictaminar 145.711 viviendas factibles en toda la ciudad, de las cuales 78% (113.710) se autorizó en las delegaciones centrales, tanto para desarrolladores privados como públicos. En otras palabras, si bien la mayoría de las viviendas autorizadas a través de los CUZUSEF se localizan en la Ciudad Central, dos de cada diez se ubican fuera de ella. Además, el certificado único, que buscaba agilizar la

8 No obstante, algunas constructoras continúan haciendo un uso poco claro de ella y acreditan ante notario que sus productos son viviendas de interés social, pero no le agregan el costo del cajón de estacionamiento, sino que a este lo venden aparte, le incluyen acabados de lujo, cocineta y demás aditamentos que encarecen la vivienda, y lo hacen inaccesible a la población que busca una vivienda de interés social.

9 Los costos de la vivienda popular, de acuerdo a las modificaciones de la Norma 26, resultan de la multiplicación del salario mínimo anualizado por treinta. Así, el costo se eleva a 512.460 pesos, es decir, entre 39 mil y 40 mil dólares de Estados Unidos, de acuerdo al tipo de cambio vigente a lo largo del año 2010.

complicada tramitología que envuelve a la producción habitacional, en la práctica se convirtió en un trámite más, con tiempos promedio de obtención de seis meses, y no eliminó las factibilidades de agua y vialidad, ni los estudios de impacto ambiental (Benlliure, 2005).

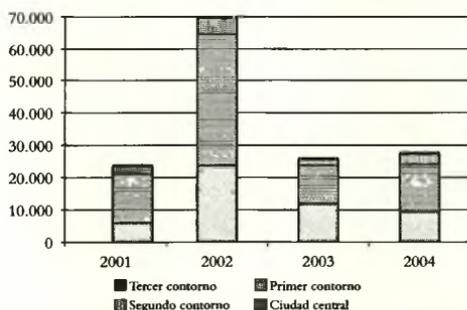
Principales impactos del Bando 2 en el Distrito Federal

La aplicación del Bando 2, obviamente, tuvo efectos directos en varias dimensiones y espacios del Distrito Federal. En este apartado, analizaremos el impacto que generó en la dinámica de la promoción inmobiliaria privada, en el precio del suelo y en los diferentes sectores de población que, de una u otra forma, se vieron involucrados en su funcionamiento.

Impactos en la promoción inmobiliaria

Para medir el impacto que el Bando 2 tuvo en la producción inmobiliaria de la Ciudad de México hemos partido de la revisión de los créditos ejercidos, tomando como base el supuesto de que a cada crédito ejercido corresponde una vivienda nueva. El análisis se realizó con la distinción de la Ciudad Central y los tres contornos que conforman el Distrito Federal.

Gráfico 2. DF total de créditos ejercidos por contorno (2001-2004)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de vivienda de la CONAFOVI (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda), agosto de 2006.

En el año 2002, como se aprecia en el Gráfico 2, se presenta un aumento sustancial del número de créditos ejercidos, incremento que representa el 138,25% respecto al año anterior. En este año, solo tres organismos financiadores de vivienda¹⁰ otorgaron el total de créditos que se aprobaron en el Distrito Federal, y de estos, 62,5% correspondió al INVI. De los créditos ejercidos por este instituto, poco más de la mitad se aplicó en la Ciudad Central, mientras que el INFONAVIT ejerció el 92% de sus créditos en el Primer contorno (ver Cuadro 1)¹¹.

10 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

11 Es importante señalar que no se incluyen los datos de 2005 porque las estadísticas de vivienda publicadas en la página web de la CONAFOVI no los tienen. Solo contamos con información sobre los créditos ejercidos por el INVI.

Cuadro 1. Distrito Federal: créditos ejercidos para nueva vivienda terminada, por organismos y contorno (2001-2004)

DF/Contorno	INFONAVIT	SHF		FOVISSSTE	FONHAPO	INVI	Banca	ISSFAM	Total
		Profivi	Prosavi						
Distrito Federal	45.407	11.010	446	7.729	24	80.107	1.279	187	146.189
%	31,1	7,5	0,3	5,3	0,0	54,8	0,9	0,1	100,0
Ciudad Central	10.293	5.643	66	3.068	2	31.457	7.63	61	51.353
%	22,7	51,3	14,8	39,7	8,3	39,3	59,7	32,6	35,1
Primer contorno	31.992	4.722	232	3.700	22	40.798	394	103	81.963
%	70,5	42,9	52	47,9	91,7	50,9	30,8	55,1	56,1
Segundo contorno	3.109	638	148	952	0	7.594	120	23	12.584
%	6,8	5,8	33,2	12,3	0,0	9,5	9,4	12,3	8,6
Tercer contorno	13	7	0	9	0	258	2	0	289
%	0,0	0,1	0	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

SHF: Sociedad Hipotecaria Federal

Profivi: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Prosavi: Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

INVI: Instituto de Vivienda del Distrito Federal

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de vivienda de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), agosto de 2006

De 2001 a 2004 estamos hablando de un total de 146.189 créditos, de los que poco más de la mitad fue ejercido en el Primer contorno (56,1%), mientras que en la Ciudad Central solo se realizó un 35,1%. Llama la atención que, a pesar del Bando 2, que incentiva la producción de vivienda en la Ciudad Central y la restringe al resto de delegaciones, seis de cada diez viviendas aún se construyen en las otras delegaciones, particularmente las del Primer contorno, lo que probablemente refleja que el Bando 2 se ha aplicado de manera discrecional.

Hay que recordar que la mayor disposición de créditos para vivienda se vincula con las recientes modificaciones operadas en los organismos de vivienda y, evidentemente, tiene un efecto directo en la actuación de los desarrolladores privados¹². Así, por ejemplo, tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE se han convertido en organismos eminentemente financiadores y ahora incluso combinan sus créditos con la banca privada. Este cofinanciamiento ha significado una gran ventaja para el desarrollador, ya que él se compromete a construir la vivienda, y el INFONAVIT, el FOVISSSTE y/o la banca le pagan; con ello, la recuperación de la inversión por parte del primero es muy rápida y segura.

Así, la densificación promovida por el Bando 2 se ha logrado a través de la construcción masiva de nueva vivienda y la autorización de mayores alturas para las edificaciones existentes. Esto se ha traducido en una gran demanda de suelo en las delegaciones centrales, por parte de las compañías desarrolladoras de vivienda.

12 Si bien no corresponde a este capítulo retomar los cambios que desde hace una década han experimentado los organismos públicos de vivienda como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, solo se menciona que estas modificaciones han permitido conformar una demanda solvente para la adquisición de vivienda producida por los promotores inmobiliarios privados, en el contexto de la nueva política habitacional, de corte neoliberal, del Estado mexicano. De esta manera, los beneficiarios de los fondos públicos de vivienda, particularmente de sectores medios, ahora pueden adquirir una vivienda que ofrecen los desarrolladores privados en la Ciudad Central, complementando el préstamo hipotecario con capital proveniente de otras fuentes (ahorro, préstamos personales, etc.). En cambio, la única alternativa que tienen los beneficiarios de los fondos públicos que no cuentan con más recursos que complementen el crédito obtenido es adquirir una vivienda con los desarrolladores privados, pero no en las áreas centrales de la ciudad, sino en los municipios de la periferia metropolitana, como se verá más adelante.

Tipo de vivienda	Básica*	Social	Económica	Media	Media alta	Residencial
Superficie de construcción (m ²)	Menos de 30	de 31 a 45	de 46 a 55	de 56 a 100	de 101 a 102	más de 200
Ingreso smm	Menos de 3	de 3 a 5	de 5 a 10		más de 10	
Precio de venta (\$) **	menos de 550 mil **			550 mil a 1'500.000	más de 1'500.000	
*No se produce en el Distrito Federal.						
**Precios de venta establecidos por los desarrolladores y promotores privados.						
***Precio máximo de venta para la vivienda de interés social, definido por desarrolladores y promotores privados.						
Fuente: Elaborado por Acosta (2006), con base en la tipología establecida por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006						

Impactos en el precio del suelo urbano

Como se sabe, el suelo constituye el elemento central para la producción de vivienda. A partir de la aplicación del Bando 2, el precio del suelo se incrementó de una manera significativa, principalmente en los llamados corredores urbanos, que son los ejes viales y avenidas, y donde se permiten construcciones más altas. Según algunas estimaciones, su valor en la Ciudad Central aumentó, en promedio, 205% entre 2001 y 2005 (Benlliure, 2005), aunque hay quienes (como el presidente de la CANA-DEVI –Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda– delegación Valle de México) calculan el incremento del suelo incluso en 600% (Grajeda, 2006)¹³.

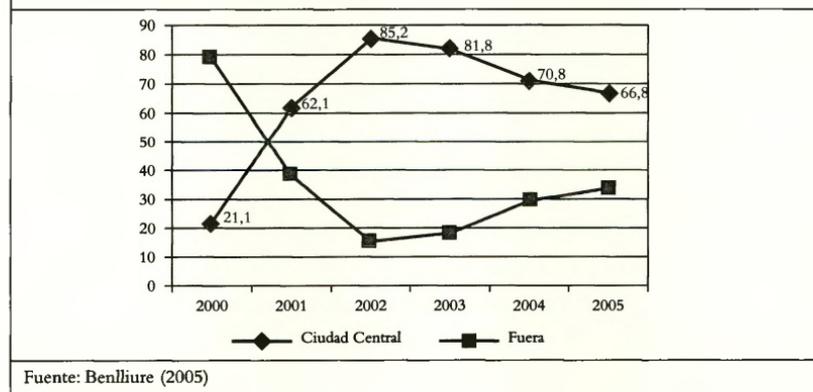
Como se sabe, el aumento en los precios del suelo en la Ciudad Central se relaciona con la fuerte reducción de la oferta de terrenos con factibilidad para desarrollar vivienda en esta área, como lo planteó el Bando 2. Así, el suelo para el desarrollo de conjuntos de interés social se redujo

13 Sin embargo, este proceso no ha sido uniforme; más bien, se han observado, en el tiempo, diversos vaivenes. Por un lado, en 2001, al inicio de la aplicación del Bando 2, el precio del suelo aumentó de manera importante, pero al no moverse el mercado de suelo, para 2002 y 2003 este empezó a bajar. Con la Revolución Administrativa, que agilizó los trámites y permitió una construcción mucho más rápida, el precio del suelo volvió a subir, porque muchos desarrolladores aprovecharon esta coyuntura para construir un mayor número de viviendas.

de 20.324 hectáreas en todas las delegaciones, a solamente 6.478 hectáreas en las delegaciones centrales (el 4,37% de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 4.028 son patrimoniales (Benlliure, 2005)¹⁴.

La construcción de vivienda fuera de las cuatro delegaciones centrales constituyó, entonces, una salida a esta presión, haciendo caso omiso a lo establecido por el Bando 2. Esto queda más claro si observamos el comportamiento de la oferta de vivienda privada en el Distrito Federal: a partir de 2002 esta empieza a disminuir dentro de las cuatro delegaciones centrales y aumenta fuera de esta zona. Para el año 2005, tres de cada diez viviendas se construyeron fuera de la Ciudad Central, en un esquema evidente, como ya se mencionó, de discrecionalidad (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Oferta de vivienda privada (2000-2005)



14 "En el caso de las nueve delegaciones donde está limitada la construcción de vivienda, los grandes terrenos tuvieron una reducción de 20 a 25% en sus precios (...) Hay promotores privados que, frente a la caída de los precios del metro cuadrado en las nueve delegaciones, se han dedicado a la compra de terrenos, acaparándolos para una futura especulación" (Llanos Samaniego, 2002).

Los beneficiarios directos en el negocio del suelo han sido algunos grupos inmobiliarios que conformaron reservas de suelo a buen tiempo. El acceso al suelo, para el caso del INVI, se resolvió a través de dos figuras: la desincorporación de suelo de propiedad del Gobierno del Distrito Federal y la expropiación de suelo de propiedad privada; esto permitió que el instituto adquiriera suelo mucho más barato y que actualmente cuente con una reserva de alrededor de 400 predios. De esta forma, el INVI, según sus propios funcionarios, tiene suficiente suelo para continuar con su programa de vivienda¹⁵.

La forma de resolver el acceso al suelo para el caso de los desarrolladores privados fue diferente. Ellos han tenido que conformar reservas de suelo a través del reciclamiento de terrenos, es decir, comprando viejas casonas, que obtienen a precios bajos y demuelen para levantar edificios en su lugar, haciendo, con ello, un uso intensivo de ese suelo y creando un impactando en los antiguos barrios de la ciudad, como es el caso de colonias como San Pedro de los Pinos, Álamos o Narvarte¹⁶.

Esto propició que la población que tiene posibilidades de adquirir una vivienda en la zona mejor servida de la ciudad sea la que pertenece a los sectores que pueden pagar el alto costo del suelo (sectores medios y altos), mientras que los sectores populares, que no han sido beneficiados con una vivienda del INVI, se han visto obligados a recurrir a procesos de invasión en predios de reserva natural o de alto riesgo, o bien a desplazarse a algún municipio periférico donde exista la oferta de vivienda barata, negándoseles, de este modo, el *derecho a la ciudad* en la que muchos de ellos nacieron.

15 Se trata de suelo ya comprometido, porque son predios ocupados, donde hay vecindades que no están en condiciones de habitabilidad.

16 Según declaraciones del vicepresidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda del Valle de México (CANADEVI), Ariel Sánchez Zermeno, se ha afectado a alrededor de cien mil viejas casonas de más de cincuenta años, "propiedad de adultos mayores venidos a menos, personas que ya no cuentan con los recursos para dar mantenimiento a las casas de su generación". También se ha repercutido sobre otros edificios que presentaban deterioro (*La Jornada*, Octubre 10, 2005).

Fotografía 2. Reciclamiento de terrenos por promotores inmobiliarios privados. Zona Polanco



Fuente: Google Earth

Impacto en los diferentes actores

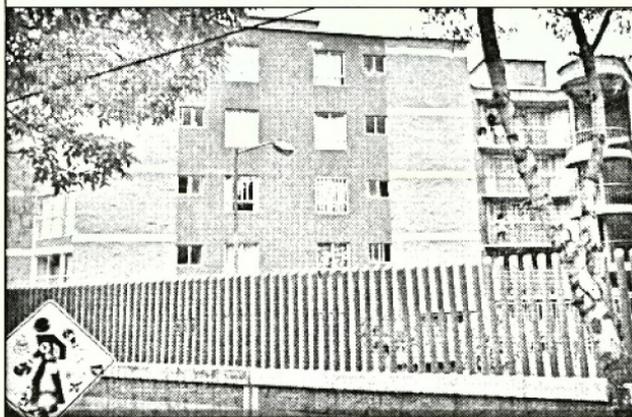
La aplicación del Bando 2, como puede apreciarse, originó una diversidad de percepciones en los diferentes actores involucrados en su aplicación (desde el sector público, los desarrolladores y promotores privados, y los corredores de suelo, hasta la población residente tradicional de las delegaciones centrales, la población que llegó a ellas y la que tuvo que salir del Distrito Federal para poder acceder a una vivienda de interés social ante los altos precios que se solicitan para una vivienda en la zona central) y, desde luego, los impactos también han sido diferentes para los distintos sectores de la población.

Para las autoridades encargadas de la instrumentación del bando, este fue un éxito, y argumentan que cumplió con los objetivos de frenar el desarrollo inmobiliario en delegaciones que estaban creciendo de manera desordenada, lo que afectaba las zonas de protección, las vialidades y los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica. Otro objetivo cumplido, según el gobierno de la ciudad, fue facilitar el acceso a una vivienda del INVI para una parte de la población más necesitada del Distrito Federal; meta que, nosotros sostenemos, se convirtió en una bandera política y electoral muy importante.

El Bando 2 también planteó fomentar el *arraigo* de la población residente en las delegaciones centrales; sin embargo, el aumento en el precio del suelo alteró de manera particular a aquellos residentes tradicionales de

las colonias afectadas, quienes, al no contar con los recursos para enfrentar la presión inmobiliaria sobre sus propiedades y pagar el impuesto predial –que también se incrementó–, se vieron, en muchos casos, en la necesidad de vender sus inmuebles a los corredores de bienes raíces o a los desarrolladores privados, liberando así los terrenos para la construcción de edificios de departamentos.

Fotografía 3. Conjunto del INVI en Azcapotzalco



Fuente: Google Earth

En el caso de los vecinos tradicionales que continúan en sus colonias, la llegada de nuevos pobladores generó problemas en la dotación de agua y energía eléctrica, se saturaron las vialidades ante la mayor presencia de automóviles y los lugares de estacionamiento escasearon, con lo cual se modificó no solo el paisaje sino también la dinámica cotidiana de su área de residencia (por el aumento de la circulación vehicular, sobre todo). Por otro lado, las organizaciones demandantes de vivienda, que han actuado en el territorio del Distrito Federal y en los municipios conurbados en busca de un lugar digno para vivir (Movimiento Urbano Popular –MUP– y Asamblea de Barrios), también se vieron perjudicadas por la aplicación del Bando 2, por lo que solicitaron, ante las autoridades de la ciudad, el respeto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano, que

les autoriza a construir sus viviendas en las delegaciones periféricas del Distrito Federal, donde, a base de una larga y difícil gestión, han conformado ciertas reservas de suelo para edificar sus viviendas.

De todos los sectores, el que quizá resultó más perjudicado con la aplicación del Bando 2 fue la población de escasos recursos que quedó fuera de una opción habitacional. Así, aunque a través del INVI se atendió a los sectores más necesitados que ya habitaban las zonas centrales, y los desarrolladores privados tuvieron como clientela a la población de los sectores medios, no existe una opción real para la población mayoritaria que requiere vivienda y que no entra en ninguna de estas dos opciones. De ahí se puede afirmar que la aplicación del Bando 2 tuvo un efecto negativo en este sector.

En otras palabras, sostenemos que el efecto más directo de la aplicación del Bando 2 fue el encarecimiento del suelo en las delegaciones centrales, lo que contribuyó a la salida masiva de la población de menores recursos que no cuenta con el capital suficiente para hacerse de una vivienda en las zonas mejor equipadas y servidas del Distrito Federal. El desplazamiento de la construcción de viviendas de interés social hacia el estado de México constituye, probablemente, uno de los mayores efectos indeseables del Bando 2, ya que su aplicación ha sido uno de los elementos inductores de la urbanización periférica en los municipios conurbados, en años recientes.

Efectos demográficos del Bando 2 a nivel metropolitano

En el Distrito Federal

Como se ha señalado, el Bando 2, entre sus objetivos fundamentales, planteó revertir el proceso de despoblamiento de la Ciudad Central¹⁷. De alguna manera, se puede decir que sí lo consiguió, ya que, al analizar los

17 Como señalamos al principio del capítulo, el proceso de despoblamiento no afecta solo a la Ciudad Central: delegaciones como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Coyoacán han registrado también una importante pérdida de población, y, sin embargo, no cuentan con una política de redensificación como la del Bando 2.

datos que arrojan las fuentes de información del Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) –censo de 2000 y conteo de 2005–, tenemos que la tasa de crecimiento anual de la población pasó de $-1,32$ en el período 1990–2000, a $-0,16$ de 2000 a 2005. Es decir, se registra un freno en el proceso de desdoblamiento de las delegaciones centrales, aunque Benito Juárez y Venustiano Carranza continuaron presentando tasas de crecimiento negativo ($-0,27$ y $-0,60$ respectivamente).

Cuadro 3. Delegaciones centrales: población y vivienda; diferencia y tasa de crecimiento media anual (2000–2005)

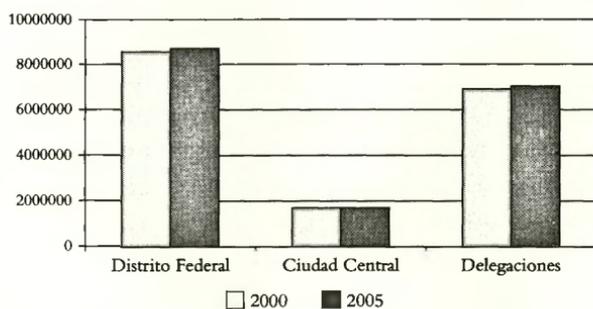
	Población				Viviendas			
	2000	2005	Diferencia	TCMA*	2000	2005	Diferencia	TCMA*
Benito Juárez	360.478	355.017	-5.461	-0,27	113.741	114.636	895	0,14
Cuauhtémoc	516.255	521.348	5.093	0,18	147.181	149.755	2.574	0,31
Miguel Hidalgo	352.640	353.534	894	0,05	94.475	98.868	4.393	0,82
Venustiano Carranza	462.806	447.459	-15.347	-0,60	116.986	114.514	-2.472	-0,38
Ciudad Central	1'692.179	1'677.358	-14.821	-0,16	472.383	477.773	5.390	0,20

* Tasa de crecimiento media anual de la población. Se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigió el período intercensal de acuerdo con la fecha de levantamiento.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).

Si bien ha habido un aumento neto de 115.677 habitantes en el Distrito Federal, en este período de cinco años, la Ciudad Central tuvo una pérdida de 14.821 habitantes, en tanto que se dio un incremento de 130.498 habitantes en las delegaciones no centrales (ver Cuadro 3).

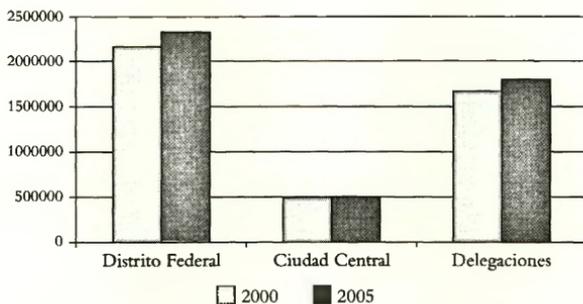
En el caso de la vivienda, se observa que las tasas de crecimiento son positivas y superiores a las registradas por la población en ese período. El incremento absoluto para el total del Distrito Federal fue de 155.779 unidades, la Ciudad Central tuvo un aumento de poco más de 26 mil viviendas entre 2000 y 2005, mientras que las demás delegaciones incrementaron su parque habitacional en 128.372 unidades (ver gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Población (2000-2005)



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000; 2005).

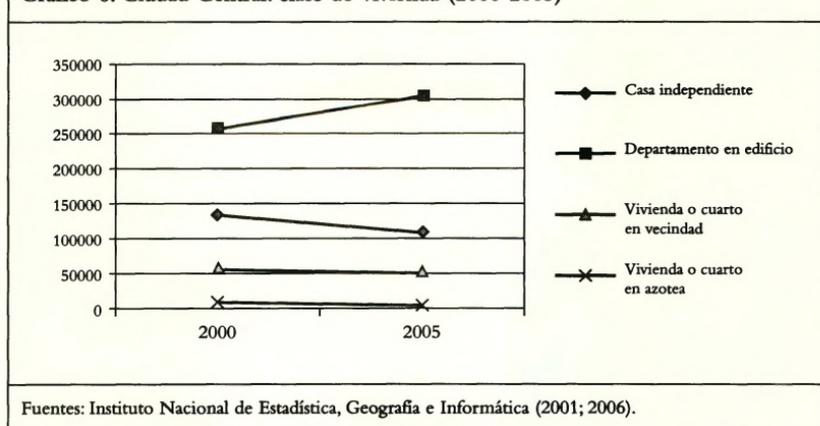
Gráfico 5. Viviendas 2000-2005



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2005).

Evidentemente, estos datos no revelan, en su totalidad, el impacto que ha tenido la aplicación del Bando 2 en la Ciudad Central; sin embargo, sí podemos identificar el cambio que se ha registrado en el tipo (clase) de vivienda en ese lapso¹⁸. La modalidad de actuación que han tenido tanto el INVI como los promotores privados ha sido la producción de un gran número de departamentos en edificios, precisamente en predios que antes fueron una vivienda o un pequeño conjunto de viviendas (vecindades), dando lugar al *reciclamiento* de suelo en las zonas centrales y a una utilización más intensa de este.

Gráfico 6. Ciudad Central: clase de vivienda (2000-2005)



Los datos revelan que los *departamentos* como clase de vivienda aumentaron en las cuatro delegaciones centrales, aunque el mayor incremento fue en Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; por su parte, las *casas independientes* y, en general, las otras formas de habitación registraron un incremento porcentual negativo de 2000 a 2005, con una reducción neta de 22.281 unidades; mientras que los *departamentos* se incrementaron a una

18 Los censos de población y vivienda definen a la vivienda particular como aquella destinada al alojamiento de una o más personas que forman uno o más hogares. Los tipos o clases de viviendas se clasifican en: casas independientes, departamentos en edificios, viviendas en vecindades, cuartos en azoteas, locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

tasa de 3,2%, que en números absolutos representa 43.733 viviendas de este tipo (ver Gráfico 6 y Cuadro 4).

Cuadro 4. Ciudad Central y delegaciones centrales: clase de vivienda e incremento porcentual (2000 y 2005)			
<i>Delegación</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Casa independiente			
Benito Juárez	30.928	26.951	-12,9
Cuauhtémoc	20.929	17.282	-17,4
Miguel Hidalgo	29.950	25.308	-15,5
V. Carranza	50.065	40.050	-20,0
Ciudad Central	131.872	109.591	-16,9
Departamento en edificio			
Benito Juárez	72.439	79.507	9,8
Cuauhtémoc	100.470	113.682	13,2
Miguel Hidalgo	42.326	54.079	27,8
V. Carranza	44.455	56.195	26,4
Ciudad Central	259.690	303.463	16,9
Vivienda o cuarto en vecindad			
Benito Juárez	5.237	4.860	-7,2
Cuauhtémoc	16.495	13.131	-20,4
Miguel Hidalgo	18.313	17.390	-5,0
V. Carranza	17.605	15.524	-11,8
Ciudad Central	57.650	50.905	-11,7
Vivienda o cuarto en azotea			
Benito Juárez	2.351	1.473	-37,3
Cuauhtémoc	3.617	2.790	-22,9
Miguel Hidalgo	1.028	769	-25,2
V. Carranza	732	575	-21,4
Ciudad Central	7.728	5.607	-27,4
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).			

Es importante señalar que, a nivel habitacional, el efecto que trajo consigo el Bando 2 se verá reflejado con más claridad en el censo de población de 2010, aunque se puede estimar que, tan solo entre 2005 y 2006, más de 200 mil personas llegarán a vivir a las cuatro delegaciones del centro de la capital, en 56 mil viviendas de las más de cien mil que se construyen en la ciudad; y de ellas, se calcula en 26 mil viviendas las construidas por inversionistas privados. De ahí que se pueda considerar al Bando 2 como el responsable del mayor auge inmobiliario en la historia del Distrito Federal, ya que ni siquiera tras los sismos de 1985 se llegó a edificar tal cantidad de viviendas. No obstante, como ya señalamos antes, uno de los mayores efectos de la aplicación del Bando 2 fue el encarecimiento del suelo y, en consecuencia, la expulsión de capitalinos hacia el estado de México, evidenciando, en su instrumentación, la falta de visión metropolitana.

En la ZMVM

Si bien la altísima oferta de vivienda de relativamente bajo costo que se produjo en los municipios metropolitanos del estado de México ya se presentaba desde la segunda mitad de los años noventa, independientemente del Bando 2, con la implementación de este en el Distrito Federal y la política de construcción de viviendas del Gobierno Federal en el sexenio 2000-2006, la mayor parte de la construcción de vivienda dentro de la ZMVM se desplazó al estado de México, en gran medida como respuesta a las necesidades de vivienda de muchos capitalinos que, al no encontrar un lugar para vivir dentro de la ciudad capital, optaron por cambiar su entidad de residencia. Esto propició que algunos municipios conurbados, como Chicoloapan, Ixtapaluca y Tecámac, aumentaran de forma espectacular las tasas de crecimiento, tanto de su población como del número de viviendas en su territorio, en gran medida gracias a las personas y grupos familiares que cambiaron su residencia del Distrito Federal hacia esos municipios.

Actualmente, la población de la ZMVM asciende a 19.23 millones de habitantes, distribuidos en 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Valle de México (58 pertenecientes al estado de México y uno al estado de Hidalgo), de los cuales alrededor de cuarenta se encuen-

tran efectivamente conurbados con la ciudad de México. En términos porcentuales, la mayor parte de esta población, el 54,4%, habita los municipios mexiquenses, mientras que 45,4% reside en el Distrito Federal, y solamente el 0,3% vive en Tizayuca, Hidalgo.

Desde siempre, la migración, tanto de entrada como de salida, ha sido un factor muy importante para la conformación demográfica de la ZMVM. No obstante, es importante señalar que para analizar y cuantificar el flujo migratorio de esta zona existe una fuerte limitación en la potencialidad informativa de las fuentes de datos. Por ejemplo, los censos de población estaban orientados a identificar la migración por entidad federativa y no era posible reconstruir los intercambios migratorios a nivel municipal. A partir del censo de 2000 se comenzó a proporcionar información sobre los flujos migratorios a nivel de delegaciones y municipios, pero en el II Censo de Población y Vivienda 2005 nuevamente se tienen muchas de las limitaciones de los ejercicios censales anteriores a 2000. No obstante, intentamos un acercamiento al fenómeno migratorio con la finalidad de identificar el posible impacto que el Bando 2 tuvo en la dinámica de distribución de la población metropolitana.

Entre 2000 y 2005, la población que salió (emigrante) de los municipios conurbados que pertenece al estado de México fue aproximadamente de 225 mil personas, y la que llegó (inmigrante), de 375 mil, es decir, llegaron 150 mil personas más de las que salieron (ver Cuadro 5).

ZMVM	Emigración	Inmigración	Saldo neto
Total ZMVM	717.323	571.036	-146.287
Distrito Federal	491.199	187.808	-303.391
58 conurbados del estado de México	225.032	374.890	149.858
Tizayuca, Hidalgo*	1.092	8.338	7.246
<i>Porcentaje respecto de la ZMVM</i>			
Total ZMVM	100,00	100,00	
Distrito Federal	68,48	32,89	
58 conurbados del estado de México	31,37	65,65	
Tizayuca, Hidalgo*	0,15	1,46	
*Estimación propia a partir de la información del II Censo 2005. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001).			

En términos generales, la ZMVM presenta un saldo migratorio negativo, a pesar de que tanto en el estado de México como en el municipio de Tizayuca la entrada de población es mayor que la salida. Esto se debe a que el Distrito Federal todavía muestra un fuerte proceso de expulsión de población, que lo llevó a sufrir una pérdida neta de poco más de 303 mil personas, lo que puede relacionarse, fundamentalmente, con la falta o encarecimiento del alojamiento o vivienda, el aumento de los precios del suelo urbano y el cambio en el uso del suelo, de habitacional a comercial y de servicios. A lo anterior se debe agregar el alza de los precios y tarifas de los servicios públicos —como agua, predial y energía eléctrica— y su efecto en los costos de la vida cotidiana.

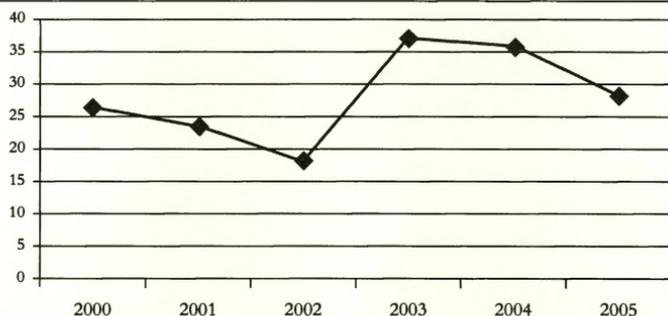
A nivel del Distrito Federal, las delegaciones que recibieron una mayor cantidad de inmigrantes son Iztapalapa (16,1%), Gustavo A. Madero (13%), Miguel Hidalgo (9,5%), Cuauhtémoc (8,9%) y Benito Juárez (8,5%). Como se puede ver, tres de las delegaciones centrales se encuentran entre las de mayor atracción de población, lo que daría la impresión de que la política de repoblamiento de la Ciudad Central implementada por el Gobierno del Distrito Federal tuvo éxito, por lo menos a nivel demográfico.

Por otra parte, el principal destino de las personas que salieron del Distrito Federal fue algún municipio del estado de México. Prácticamente el 60% se dirigió hacia esa entidad; y le siguen, en orden de importancia, pero con porcentajes mucho menores, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Puebla, que recibieron a entre 4,2 y 3,3% de los habitantes que salieron del Distrito Federal. Esto queda más claro al señalar que durante el lustro 2000–2005, de los cerca de 375 mil inmigrantes que se establecieron en los municipios del estado de México que son considerados parte de la ZMVM, prácticamente el 69% provino del Distrito Federal, seguido de porcentajes mucho menores procedentes de Veracruz, Puebla, Oaxaca e Hidalgo.

La influencia que tiene la búsqueda de vivienda en este proceso es innegable, sobre todo si tomamos en cuenta que los flujos recientes de emigrantes del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del estado de México están compuestos por parejas jóvenes que salen del Distrito Federal para buscar mejores condiciones de vida y una vivienda.

En relación a las acciones (créditos) de vivienda aplicadas en los municipios conurbados a la Ciudad de México, según información proporcionada por la Comisión de Vivienda (CONAVI), tenemos que, en total, de 2000 a 2005, se ejercieron 268.858 acciones¹⁹; el mayor número se registró en el año 2003, para luego iniciar un descenso (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Municipios conurbados: acciones de vivienda (2000-2005)



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI). Estadísticas de Vivienda, 2000-2005.

Cuadro 6. ZMVM: municipios con las tasas más altas de crecimiento anual de la población (2000-2005)

Municipio	TCMA 2000-2005
Chicoloapan	14,90
Tecámac	8,26
Huehuetoca	8,10
Cuautitlán de Romero Rubio	6,86
Ixtapaluca	6,69
Tezoyuca	5,40
Zumpango	4,51
Acolman	4,14

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).

19 Las acciones de vivienda no corresponden en su totalidad a vivienda nueva, también pueden aplicarse a vivienda usada o a mejoramiento de vivienda. Sin embargo, la mayoría sí tiene ese destino.

Los municipios conurbados donde se ejercieron los mayores porcentajes de acción de vivienda fueron Cuautitlán Izcalli (15%), Tecámac (12,7%), Ixtapaluca (10,7%), Ecatepec (8,9%), Tultitlán (8,1%), Cuautitlán de Romero Rubio (7,4%) y Chicoloapan (6,5%). Municipios que, en conjunto, suman 195.686 acciones, es decir, 69,5% del total ejercido en los municipios conurbados.

Sin duda, uno de los factores que ha incidido en este proceso de redistribución de la población en la ZMVM es la implementación del Bando 2^o. En el Cuadro 6 se pueden apreciar las altas tasas de crecimiento poblacional de algunos municipios, en los que se produjo una gran cantidad de viviendas de interés social, dando lugar a grandes ciudades dormitorio y espacios segregados, donde su población enfrenta dificultades para vincularse a la gran ciudad. La vida cotidiana de miles de familias que han salido del Distrito Federal en busca del acceso a una vivienda que esté dentro de su presupuesto se ha visto afectada, teniendo que realizar grandes inversiones, tanto en recursos como en tiempo, para trabajar en algún punto de la metrópoli²¹. De esta forma, la nula coordinación que el Distrito Federal mantuvo con el estado de México en materia de vivienda favoreció la proliferación de grandes conjuntos de vivienda de interés social en la periferia metropolitana.

Consideraciones finales: el Bando 2 y la distribución territorial de la población en la ZMVM

La aplicación del Bando 2 ha sido objeto de diversas críticas. Entre ellas, que se trató de una disposición sin fundamento legal²². Además, inicial-

20 Para Alfonso Iracheta, el Bando 2 fracturó más a la zona metropolitana, ya que, argumenta: “[e]l haberlo emitido sin un acuerdo con el estado de México es grave, porque la demanda de suelo se trasladó a otras zonas que fueron los municipios vecinos” (*Reforma*, julio 12, 2005).

21 Al respecto, sugerimos la revisión de dos trabajos de Esquivel (2004; 2006) que profundizan en el tema.

22 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno no se plantea como atribución del jefe de Gobierno del Distrito Federal emitir bandos; las únicas instancias que tienen esta capacidad son los ayuntamientos, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa.

mente, el bando no formó parte de ningún programa de desarrollo urbano²³, aunque sí se sirvió de ciertas normas y conceptos ya elaborados para definir su contenido y asegurar su viabilidad (Cid del Prado, 2006).

No podemos negar que su aplicación contribuyó a frenar el despoilamiento de la Ciudad Central; incentivó la inversión inmobiliaria en un espacio que a lo largo de la historia de la ciudad ha sido el mejor abastecido de equipamiento e infraestructura; brindó a una parte de la población de menores recursos la oportunidad de resolver su problema habitacional, al adquirir una vivienda del INVI; y permitió a las clases medias y altas regresar a un espacio urbano que se ha valorizado; además de que ofrece una diversidad de ventajas de localización.

No obstante, sostenemos que con la gran cantidad de departamentos en edificio construidos en la Ciudad Central, no se ha logrado *hacer ciudad*²⁴, ya que estas zonas no cuentan con la capacidad para atender la demanda de viviendas, equipamiento y servicios de sus nuevos pobladores. Al mismo tiempo, los nuevos edificios han roto la imagen urbana de estas colonias y su población no se ha podido insertar al barrio ya existente.

El encarecimiento del suelo también ha incidido en el incumplimiento de otro de los objetivos del Bando 2, que hace referencia al control del crecimiento urbano en zonas de conservación y de recarga acuífera. Así, la ocupación clandestina de zonas de conservación sigue siendo la única opción para vivir dentro del Distrito Federal para la población de menores recursos que no pudo acceder a una vivienda del INVI. Esta nueva modalidad de ocupación no tiene las magnitudes que se venían presentando en la década anterior, y ahora se trata, más bien, de invasiones “hormiga” en zonas de protección cuyos efectos son igualmente negativos para el desarrollo urbano y la sustentabilidad de la ciudad.

23 En diciembre de 2003 se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, donde el Bando 2 se mantiene como estrategia de ordenamiento del territorio de la capital del país, a pesar de que, desde su formulación y en las consultas públicas, ha sido cuestionado por los diversos sectores.

24 Entendemos aquí como “hacer ciudad” el que la nueva vivienda se constituya en un elemento estructurador del desarrollo urbano, esto es, que su construcción permita la ordenación del territorio y de los usos del suelo, y que sea factible su integración al resto de la ciudad, no solo física, sino también social y culturalmente.

Por otro lado, ya se pueden observar signos de sobreoferta en el mercado inmobiliario de la zona central del Distrito Federal, y también en algunos de los municipios del estado de México. Sin embargo, se deja en manos de la iniciativa privada la libertad para decidir, bajo la lógica de las leyes del mercado y la ganancia, sobre la estructura territorial de la Ciudad de México y de la metrópoli en su conjunto.

Consideramos que la mayor debilidad del Bando 2 fue su falta de visión metropolitana y, por lo mismo, su mayor efecto negativo probablemente sea el aumento de los niveles de segregación social, como resultado de la especulación del suelo urbano e inmobiliaria en las delegaciones centrales, donde los altos precios del suelo y de la vivienda tienden a expulsar a los sectores pobres, negándoles su derecho a la ciudad y orillándolos a buscar una vivienda alejada y desvinculada del espacio metropolitano.

Finalmente, la inviabilidad de continuar con la aplicación del Bando 2 fue reconocida a nivel gubernamental cuando Marcelo Ebrard asumió el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal. En su lugar se busca promover la producción de vivienda en zonas donde se cuente con servicios suficientes y exista demanda de sitios por habitar, siempre con la condición de proteger el suelo de conservación.

Bibliografía

- Acosta, Jorge (2006). *La producción de vivienda de interés social en la Ciudad Central del Distrito Federal, 2001-2005*. Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Benlliure, Pablo. (2005). *Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de viviendas, 2000-2005*. Ponencia presentada en el V Seminario de Suelo Urbano “La redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?”, septiembre 29-30, en México DF, México.
- Cid del Prado, Nizaret (2006). “El Bando 2 como norma para fomentar el repoblamiento de la Ciudad Central”. Conferencia presentada para el curso La Ciudad de México a Debate, abril 1, en México.
- Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Política Poblacional (1984) *Diagnóstico sociodemográfico del Distrito Federal*. México

- DF: Corporación Mexicana de Impresión; S.A. de C.V.
- Esquivel, María T. (2004). "El conjunto urbano San Buenaventura. Un caso de poblamiento en la periferia metropolitana". *Anuario de Estudios Urbanos*. México DF: UAM, Azcapotzalco.
- Esquivel, María T. (2006). "Conformando un lugar: narrativas desde la periferia metropolitana". *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, P. Ramírez Kuri y M. Aguilar (Coords.). México DF: Anthropos / UAM, Iztapalapa.
- Grajeda, Ella (2006). "Piden eliminar restricción a más vivienda" *El Universal*, Ciudad: agosto 2.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992). "XI Censo General de Población y Vivienda 1990". Distrito Federal, Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996). "Censo de Población y Vivienda 1995". Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). "XII Censo General de Población y Vivienda, 2000". Disponible en www.inegi.gob.mx (visitado en junio 25 de 2010).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2006). "II Censo de Población y Vivienda, 2005". Disponible en www.inegi.gob.mx (visitado en junio 25 de 2010).
- Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística (1952). "VII Censo General de Población 1950", Distrito Federal.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1963). "VII Censo General de Población 1960", Distrito Federal.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1971). "IX Censo General de Población 1970", Distrito Federal.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística (1984). "X Censo General de Población y Vivienda 1980", Distrito Federal.
- SEDUVI (2004). "Cuarto informe de trabajo SEDUVI". Disponible en www.seduvi.gob.mx (visitado en mayo 15 de 2010).
- SEDUVI (2005). "Quinto informe de trabajo SEDUVI". Arq. Laura Itzel Castillo Juárez. Gobierno del Distrito Federal. Disco compacto.
- SEDUVI (2006). "Primer informe trimestral 2006". Disponible en www.seduvi.gob.mx (visitado en mayo 15 de 2010).

Documentos

La jornada (2002). Capital: abril 1.

La Jornada (2005). Octubre 10.

Reforma (2005). Julio 12.

Santa Fe como una nueva forma de producción del espacio urbano¹

Margarita Pérez Negrete²

Introducción

Cuando en la Ciudad de México se materializan los cambios que imprime el proceso de globalización, emergen espacios que expresan una nueva forma de producir la ciudad. Se introduce una fórmula en la que la relación entre los ámbitos público y privado se conjuga en la organización del territorio, con consecuencias importantes en la manera en que las personas viven, laboran, se desplazan y, más aun, se interrelacionan. Las siguientes líneas buscan dar cuenta de la emergencia y funcionamiento de una zona que ilustra esta nueva forma de producir la ciudad. Se trata del caso del megaproyecto Santa Fe, que ha sido concebido como el resultado de un proyecto político de corte neoliberal que se instauró en el país a finales de la década de los ochenta. El paso de una matriz estadocéntrica a una de corte mercadocéntrico implicaba la instrumentación de diversas propuestas que sugerían el “achicamiento” del Estado y, por ende, de sus funciones. La participación en este esquema de un sector privado cada vez más dinámico y con mayor capacidad de gestión frente a las políticas gubernamentales marcó decisivamente la puesta en marcha de ciertos proyectos de planeación urbana. Es el caso de Santa Fe, donde es claro cómo lo privado entra al juego de lo público en la misma redefinición de ciudad.

1 Los datos e información que se presentan en este capítulo son parte de una investigación más amplia publicada por Pérez Negrete (2010).

2 Posdoctorante del Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, México DF.

En un primer apartado se presentará una reconstrucción del proceso de creación del megaproyecto, desde la perspectiva de los planeadores y de las personas que estuvieron involucradas en su surgimiento, haciendo especial hincapié en el referente ideológico del pensamiento neoliberal que impulsó y motivó la acción de los planeadores. El papel de los actores, así como el marco institucional en el que operaron, es crucial para entender el contexto en el que surgió Santa Fe.

Un segundo apartado ilustra la manera en que el carácter de lo privado va tomando forma en la redefinición de la ciudad. Santa Fe refleja, en todo caso, un *parteeguas* en la manera en que se realizan los acuerdos entre el Gobierno y la sociedad, mostrando, a partir de las evidencias presentadas, la forma en que el sector privado acaba por marcar la huella de su hegemonía en tales acuerdos. Ello se plasma en el carácter y disposición de los elementos arquitectónicos, en el diseño de las calles y avenidas, y en los dispositivos y objetos contenidos en la zona. Aquí se recurrirá al análisis de la trama urbana como una herramienta que permite, entre otras cosas, descubrir cómo se organiza el espacio en una ciudad o en una parte de ella.

El tercer apartado aborda el tema de las repercusiones sociales que origina la nueva organización espacial. Como consecuencia lógica de la disposición de los elementos arquitectónicos y de los objetos contenidos en la zona, se verá cómo las dinámicas sociales tienden a mostrar ciertas particularidades en el caso de Santa Fe. Al invertir el diseño urbano, el orden arquitectónico prevaleciente en otros espacios de la ciudad, se explorarán cuáles son las implicaciones que suscita esta alteración. Dos aspectos son fundamentales. Primero, a pesar de que el espacio público resignifica sus funciones y adquiere un carácter funcional, las dinámicas sociales reproducen las prácticas que son tradicionales en la ciudad, aun cuando buscaban eliminarse. El segundo aspecto está relacionado con la disposición que, desde el espacio público, proyectan las convenciones arquitectónicas. Aspectos tales como las reacciones que producen las formas arquitectónicas en las personas y la manera en que el alineamiento de los objetos organiza a los individuos en el espacio serán motivo de reflexión y análisis.

El origen: el pensamiento neoliberal en la planificación urbana.

Actores e instituciones

El surgimiento de Santa Fe no puede entenderse si no es a partir de las ideas y del proyecto político y económico que tomó fuerza en el momento en que esta zona fue concebida. Una serie de políticas de corte neoliberal que se instrumentó en el país durante la década de los ochenta marcó profundamente la actividad institucional del gobierno, así como las acciones de quienes tomaban decisiones tanto a nivel federal como a nivel local. En el caso específico del Distrito Federal, recordemos que, todavía en esa década, la regencia³ era designada por la Presidencia de la República. Por ello, podría decirse que quienes dirigían el Gobierno de la capital pertenecían al mismo grupo de tecnócratas⁴ que caracterizó al equipo político del país. En México, el grupo de tecnócratas empezó a ejercer cargos públicos a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, especialmente con la entrada del país al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* [Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles]) en el año de 1986, y durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio). Este grupo ocupó los cargos públicos más importantes del país; se trataba de personas que tenían como sello distintivo de su trayectoria el haberse preparado en Estados Unidos bajo el influjo del pensamiento neoliberal.

La fortaleza del neoliberalismo como aparato ideológico se fue construyendo desde los grandes centros mundiales de poder. Los primeros gobiernos en el mundo que lo pusieron en práctica fueron los de Estados Unidos e Inglaterra, a principios de la década de los ochenta. Al respec-

3 Como se denominaba entonces a la dirección del Gobierno, representada por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), partido oficial de México que estuvo en el poder durante más de setenta años. En el año de 1997 tomó posesión el primer gobierno electo popularmente en el Distrito Federal; este se convirtió en una entidad autónoma local con gobierno propio –Gobierno del Distrito Federal (GDF)– y dejó de ser una entidad dependiente del gobierno federal, como lo era el Departamento del Distrito Federal (DDF).

4 Etimológicamente, la palabra tecnócrata se refiere a un “gobierno de técnicos” o especialistas en una materia (*tecno* = técnica, y *krat* = fuerza). Es decir, se trata de personas que “(...) ejercen un cargo público con tendencia a hallar soluciones apegadas a la técnica o técnicamente eficaces por encima de otras consideraciones ideológicas, políticas o sociales” (Pérez Negrete, 2010: 57).

to, David Harvey nos relata la manera en que se desplegó todo este aparato ideológico, primero en Estados Unidos e Inglaterra, y después en otras partes del mundo. El vuelco neoliberal (*neoliberal turn*) se consolidó a través de diversos y poderosos canales de influencia ideológica que operaron de distinta forma según el país en el que se instaló. En palabras de Harvey (2007: 40):

(...) a través de las corporaciones, los media y las diversas instituciones por las que se constituye la sociedad civil, como las universidades, escuelas, iglesias y asociaciones profesionales. La gran marcha de las ideas neoliberales a través de las instituciones que Hayek vislumbró en 1947, la organización de los *think tanks* (con fondos y apoyos corporativos), la captura de ciertos segmentos mediáticos y la conversión de muchos intelectuales a la forma del pensamiento neoliberal crearon un clima de opinión en apoyo al neoliberalismo como garante exclusivo de la libertad. Estos movimientos posteriormente se consolidaron a través de la captura de los partidos políticos y, finalmente, del poder del Estado⁵.

De forma tal que la influencia de todo este aparato ideológico marcó, a través de las instancias académicas norteamericanas, el accionar del grupo en el poder en México durante esa época, y ello iría definiendo, para el caso particular que nos ocupa en el DF, el tipo de proyectos urbanos que se materializarían en la ciudad. Sin embargo, antes de hablar de Santa Fe, es necesario no perder de vista la figura de un personaje clave que estuvo involucrado en su origen. Se trata de Juan Enríquez Cabot⁶, principal ideólogo del proyecto, quien perteneció al grupo de tecnócratas del entonces regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís. De igual manera, es indispensable analizar el papel que desempeñó una empresa paraestatal del gobierno capitalino de nombre Servimet (Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.) en la creación del megaproyecto. Como veremos, el funcionamiento sui generis de esta empresa determinará, en el posterior desarrollo de Santa Fe, una serie de dinámicas que nos explican por qué el megaproyecto rompe, desde sus inicios, con los meca-

5 La traducción es mía.

6 En otra publicación Pérez Negrete, (2010) abordo con detalle el tema del surgimiento de Santa Fe a través de la figura de sus ideólogos e instituciones.

nismos tradicionales de planeación y con la misma organización del espacio urbano.

Enríquez Cabot llegó como director de Servimet en el año 1987. Aun cuando la empresa se había creado desde el año 1977, Enríquez comentó que solo a partir del momento en que la dirigió, se inició un proceso de reestructuración por medio del cual empezó a funcionar con criterios empresariales. De tal suerte que, desde la perspectiva de los funcionarios que lo rodearon y desde la del propio Enríquez, en el momento de su reestructuración se convirtió en una entidad autofinanciable que empezó a obtener importantes ganancias. Durante esta época, Manuel Camacho Solís tenía como preocupación central explorar nuevas opciones de desarrollo para la capital. Él veía que la economía de la ciudad estaba en crisis y había que darle un giro, pues, de ser esta una ciudad orientada hacia el sistema de sustitución de importaciones con industrias viejas y con grandes obstáculos para poder crecer, era necesario transformar algunos sectores de la ciudad con infraestructura adecuada para atraer inversión nueva. Es decir, en su opinión, era necesario consolidar a la ciudad bajo el proyecto político y económico de la globalización.

Para Enríquez Cabot, tomar control de la empresa y hacerla rentable era una tarea que veía con entusiasmo. El argumento central que utilizó para ganar la anuencia del equipo del regente Camacho Solís, y especialmente el de Pedro Aspe⁷, fue que si Servimet no había pagado impuestos durante casi diez años de funcionamiento, podría empezar a pagarlos al transformarse en una empresa líquida. Como él mismo me lo comentó en una entrevista:

(...) si yo reestructuro la empresa y te pago los impuestos que te debo, tú me dejas operar como una empresa líquida y me nombras contralor, me nombras a un miembro del Consejo. Pero me vas a dejar operar no bajo las reglas burocráticas, me vas a dejar operar bajo las reglas de una empresa privada (...). (Ex director de Servimet, entrevista, 1988-1994).

Las intenciones que estaban detrás del éxito de cada proyecto que buscó instrumentarse en la Ciudad de México durante esta etapa daban cuenta de la convicción personal y de la profunda creencia, tanto de Enríquez

7 Secretario de Hacienda y Crédito Público.

como de otros planeadores, de que las pautas que marcaron el buen funcionamiento de los proyectos donde fueron instrumentadas se harían extensivas al caso mexicano. Según Enríquez, en aquella época se contaba con tres puntos básicos para poder crecer en la ciudad: un área en Xochimilco, otra en Iztapalapa y otra en Santa Fe. Con el dinero que se empezó a generar en esta última no solo se reestructuraron las primeras dos áreas sino que se incorporaron nuevos proyectos a la ciudad, como el Museo del Niño, la reestructuración del Auditorio Nacional y la reforma del Zoológico de Chapultepec. Así, Santa Fe, además de surgir como un enclave global, se convirtió en el detonante de otros proyectos importantes para la ciudad.

En el año 1988, el nuevo Gobierno marcó un completo proceso de reestructuración en la vida de la empresa paraestatal. El proceso de urbanización de la zona de Santa Fe se convirtió en la actividad más rentable y productiva de Servimet. La incorporación y administración de 1.146 hectáreas de terreno, que incluían 160 hectáreas para la construcción de un vaso regulador de aguas en el área, le confirieron a esta empresa una dinámica que le permitiría apuntalar proyectos estratégicos para la ciudad. En este período, la entidad alcanzó un alto nivel de rentabilidad y autosuficiencia que le permitió, como se había previsto desde su reestructuración, operar sin recurrir al presupuesto de la ciudad.

Por ello, la peculiaridad de Santa Fe como un desarrollo único en su género está marcada por su origen: surgió bajo el paraguas de una empresa paraestatal que operaba como empresa privada. Este es un elemento central del que parte la explicación de por qué Santa Fe es diferente del resto del contexto urbano, pues los terrenos del desarrollo son jurídicamente de carácter privado, pero entran al juego de lo público. Entonces, definir qué pertenece a la esfera pública y qué a la privada resulta, desde este punto de vista, una tarea que entra al ámbito de lo ambiguo.

Otros aspectos irán marcando su ulterior desarrollo. Aun cuando la zona del megaproyecto se encuentra enclavada en dos delegaciones —Cuajimalpa y Álvaro Obregón—, hasta el momento, ninguna de ellas ha tenido una injerencia directa en su administración, ni ha aportado recursos, como ocurre con cualquier otra zona del DF. Como lo comentó un exfuncionario de Servimet:

(...) es algo atípico, porque el dueño de los terrenos, el dueño de la zona es Servimet, es una empresa paraestatal, y como empresa tiene fines de lucro, por eso el Gobierno la crea, para tener un brazo económico, pues, por definición, el Gobierno como tal no tiene como objetivo de lucro, no puede ganar dinero (...). Servimet es prácticamente la dueña de todo esto, el Gobierno no le puede meter dinero a una empresa privada porque técnicamente esto es un desarrollo privado, entonces en las calles, el alumbrado, etc., todo lo tiene que dar [suministrar] el que vende, comercializa y hace el urbanismo, entonces por eso aquí no hay policías, está la seguridad privada –Policía bancaria e industrial– pagada por la asociación de colonos, que es la que realmente financia todo esto (Ex funcionario de Servimet, entrevista 2000–2002).

De forma tal que Santa Fe es la única zona de la ciudad que no está administrada por alguna delegación política del DF, y ante el posterior proceso de liquidación en que cae Servimet, la Asociación de Colonos (ACSF) del lugar ha tomado completo control de la zona. Lo que presenciamos entonces es un continuo proceso en el que una situación atípica –como lo es la concepción misma del megaproyecto bajo el paraguas de una empresa paraestatal que entra en fase de liquidación– conlleva a una sucesión de irregularidades en las que un grupo organizado, el de los colonos, hace de Santa Fe una zona con gran capacidad de gestión por parte de quienes la ocupan.

En efecto, los logros colectivos de quienes viven o trabajan en el lugar se han obtenido por la fuerza misma de su asociación. A diferencia de otras asociaciones vecinales en el Distrito Federal, la ACSF surgió con características peculiares, por tratarse de una zona especial. En primera instancia, porque tenía que afirmarse frente a la laxitud de las funciones en que incurrió Servimet, que supuestamente la administraría; en segundo lugar, porque quienes tienen mayor poder dentro de esta organización vecinal, paradójicamente, no son quienes ahí residen, como ocurre con las organizaciones vecinales tradicionales de la ciudad, sino los grandes corporativos cuyo poder de gestión frente a la autoridades descubre ciertos privilegios en sus negociaciones.

En la medida en que Santa Fe ha sido una zona que desde sus orígenes no ha estado controlada por los instrumentos tradicionales de administración urbana, su proceso de desarrollo ha dependido directamente de

los mecanismos de influencia política que la ACSF ha establecido sobre los distintos niveles de gobierno.

Si bien este organismo se ha ido reestructurando desde su fundación, es notable cómo se ha adaptado paulatinamente a los cambios que el acelerado desarrollo de la zona ha experimentado. La mesa directiva, que es el órgano central de la asociación, está integrada de una manera plural, tanto por gerentes de diversos inmuebles, como por residentes y propietarios de los mismos. El 23 de febrero de 2004 se constituyó un convenio entre el GDF (Gobierno del Distrito Federal) y la ACSF que establecía las bases de colaboración y las condiciones bajo las cuales el Gobierno se comprometía a realizar aportaciones bimestrales de recursos al fideicomiso. Con ello, y de manera recíproca, la asociación se comprometía a realizar obras de urbanización, mantenimiento y mejora de la zona.

De esta forma, la ACSF se convirtió en la primera asociación colectiva en México con un sistema de autoadministración privada. Esta peculiaridad ha sido tan efectiva en su organización que inclusive colonias de la ciudad de México, como Lomas Altas, Paseo de las Lomas, Lomas Reforma, Lomas de Virreyes, Lomas de Vista Hermosa, Lomas de Bezares, entre otras, aun cuando no pertenecen al área de Santa Fe, han acudido a la asociación para ejercer presión ante las autoridades por el fuerte incremento al impuesto predial. Es decir, el poder de gestión de la asociación ha servido como plataforma para que otros grupos puedan ser visibles ante las autoridades.

De forma tal que, en el proceso por el que Santa Fe se ha conformado como una zona de vanguardia dentro del contexto capitalino, la participación e influencia de determinados actores e instituciones ha ido definiendo, en buen grado, el carácter y la forma en que se redefine la ciudad. Si, como se plantea en el siguiente apartado, la representación de lo privado se reafirma por encima de lo público, veamos de qué manera se traduce esta realidad en las características y el ambiente construidos.

El carácter de lo privado en la redefinición de ciudad

¿Hasta qué grado la visión del mundo que tienen determinados actores se impone en el proceso de producción del espacio? El estudio de una

zona como Santa Fe, que representa un *parteaguas* en la forma en que se venía produciendo el ambiente urbano, permite identificar algunos aspectos que hablan de cómo determinados grupos con poder afirman sus ideales e intereses en la construcción de la ciudad. Al respecto, Lefebvre (1969) argumenta que en el espacio, además de ser este modelado por elementos históricos y naturales, subyace un proceso de carácter eminentemente político: lejos de ser neutral ha sido, en todo caso, ocupado y usado. En este sentido, podemos afirmar que en el proceso de producción del espacio urbano se descubre el predominio de intereses y valores que generan patrones socioespaciales constitutivos de la dinámica y morfología de la ciudad.

Así, el carácter y disposición de los elementos arquitectónicos, el diseño de las calles y avenidas, y los dispositivos y objetos contenidos en las ciudades han sido, desde tiempos inmemorables, instrumentos que reflejan los valores hegemónicos de la sociedad, donde el sentido de lo público y lo privado se va resignificando por la acción y el carácter de los acuerdos sociales resultantes. Lo que interesa analizar en esta sección se relaciona, precisamente, con la manera en que el resultado de esos acuerdos se plasma en Santa Fe.

La trama urbana servirá como punto de partida. Su análisis permite descubrir cómo se organiza el espacio en una ciudad o en una parte de ella. El trazo de las calles, el orden y la disposición de los elementos arquitectónicos, la delimitación entre el espacio público y el espacio privado son todos elementos que conforman la trama urbana. En este sentido, se trata de un instrumento de gran valía que nos abre la posibilidad de reflexionar en torno a la construcción de los imaginarios sociales, en la medida en que permite ver las intenciones que hay detrás del diseño y de la planeación de las ciudades.

Desde el punto de vista antropológico, el análisis de la trama urbana devela cómo se organiza la sociedad en un espacio determinado, cómo se agrupan los individuos, de qué manera están dispuestos a convivir con sus diferencias sociales. La trama urbana expresa las diferencias entre distintas ciudades y también entre diversos espacios de la misma; refleja la cronología en que se construyen los elementos arquitectónicos, habla de su geografía y de las culturas que la planean y la ocupan. En pocas palabras, la trama urbana es el escenario de una ciudad (Jacobs, 1995: 202).

Un detallado estudio de la trama urbana puede indicarnos, por un lado, cómo se organizan los espacios en diferentes ciudades, en relación con las prácticas sociales que se establecen en el territorio; y por otro lado, dentro de una misma ciudad, permite entender las diferentes formas de organización espacial y de ordenamiento territorial que prevalecen al interior de ella. El análisis permite, entre otras cosas, observar, estudiar y entender el significado social de la organización de los espacios en la ciudad, explorar cuál es la relación que existe entre el régimen político y la sociedad. Los valores sociales, estéticos y políticos también se expresan en el diseño de la trama urbana. Y su análisis revela las convenciones de las calles y su relación con los instrumentos construidos alrededor de ellas: “De la misma forma que el sistema circulatorio de las calles forma la anatomía de las ciudades, su estructura representa el orden urbano como un todo” (Holston, 1989: 123).

De esta forma, un análisis de la trama urbana aplicado en Santa Fe no solo devela los acuerdos resultantes entre las autoridades gubernamentales y el sector privado en la producción de nuevas zonas de la ciudad, sino que las evidencias expresan la forma en que el sector privado marca la huella de su hegemonía en tales acuerdos. Pocas evidencias, como nuestra área de estudio, potencian el carácter de lo privado por encima de lo público.

Para fundamentar esta aseveración, no hay más que hacer un recorrido por los espacios tradicionales de nuestra gran ciudad. Allí podemos encontrar la supremacía de lo que Holston (1989) ha denominado el “sistema de calles”, que, para él, ha definido la estructura física de las ciudades a lo largo de la historia. Con sus respectivas variantes y rasgos distintivos para cada estilo y época, este sistema ha caracterizado la planeación urbana de las ciudades occidentales a lo largo de la historia: Grecia y sus colonias durante el siglo V dejaron una importante influencia en los romanos, quienes llevaron el sistema al norte de Europa, y después este se convirtió en la organización urbana por excelencia en el Medioevo tardío y en el Renacimiento. Durante el siglo XVI, los españoles y portugueses trasladaron su visión de ciudad hacia América Latina, donde establecieron la plaza principal de la ciudad para el dominio de las instituciones más importantes de la Iglesia y del Estado. De esta forma, el modelo de ciudad basado en el “sistema de calles” ha pre-

valecido en la estructura física de las ciudades, desde el Mediterráneo, pasando por Europa del Norte y del Centro, hasta llegar a las ciudades de América Latina (Holston, 1989).

Por ello, cuando se habla de la ciudad moderna, como París de Haussmann, Barcelona de Cerdá de finales del siglo XIX, e inclusive cuando se habla del ideal de “ciudad abierta” de Jane Jacobs (1961), en los años sesenta del siglo XX, o de las ciudades tradicionales latinoamericanas –un sincretismo entre dos culturas: la indígena y la española/portuguesa–, estamos hablando de ciudades donde el sistema de calles da la oportunidad de pensar en la existencia de espacios públicos de encuentro social: banquetas por donde camina la gente, plazas, parques, esquinas de cruce peatonal; son todos lugares abiertos en los que coexisten diferentes clases sociales, donde se produce la interacción de orden público, en fin, donde el encuentro entre la gente es posible.

Generalmente, en un espacio urbano dominado por el sistema de calles, se observa a la gente caminado por las banquetas. Las esquinas son puntos que posibilitan el encuentro con los transeúntes y con los automovilistas. Las aceras son una suerte de espacio liminal que marca la frontera con los escaparates, con las casas, con los edificios, con la vida privada. Esperar el transporte colectivo en la banqueta, utilizar una caseta telefónica en una esquina, e inclusive tener la posibilidad de comprar diarios y revistas en los puestos de las esquinas son actividades propias de una ciudad de este tipo.

Si en el sistema de calles los espacios públicos son los que dan forma y ayudan a ordenar la disposición de las construcciones y edificios de uso privado, en Santa Fe las propiedades privadas son las que van trazando los espacios de uso público, que más que para caminar o acoger al peatón, están ahí para crear un efecto visual. Y esto es así porque la importancia que adquieren las formas arquitectónicas por su singular diseño otorga un carácter meramente funcional a los espacios exteriores y circundantes. El peso escultural de las formas arquitectónicas privadas resta importancia a los espacios públicos, que dejan de ser sitios de encuentro social y se convierten en zonas de tránsito. El ordenamiento de los edificios y de las construcciones va marcando su propia alineación sin importar la calle. De hecho, las calles no son figurales, ni determinan las construcciones a su alrededor. Las banquetas están delineadas en torno a las formas capricho-

sas de los edificios, porque lo que interesa exhibir es la monumentalidad de las construcciones. Estas últimas no están alineadas, más bien, siguen una organización espacial anárquica en torno a su diseño.

Las repercusiones sociales de la nueva organización espacial

Como consecuencia lógica de esta disposición, las dinámicas sociales tienden a mostrar ciertas particularidades en el caso de Santa Fe. Frente a la monumentalidad de lo privado y la irrelevancia de la calle, los mecanismos de acceso, vigilancia y control se integran al diseño arquitectónico de manera natural⁸. Como resultado, asistimos a un conglomerado de inmuebles en los que, en todos los casos, la vigilancia detona actitudes y comportamientos que le dan cierta particularidad a Santa Fe. Por supuesto, los sistemas de control y vigilancia no son exclusivos de esta zona, también pueden apreciarse en otros puntos de la ciudad; sin embargo, en otros rumbos aun coexisten con diferentes inmuebles: casas habitación, comercios con escaparates hacia las calles o cafés y restaurantes. En cambio, en Santa Fe no existe una sola propiedad residencial, e incluso ningún edificio de oficinas corporativas, que no tenga un mecanismo de control y seguridad en su acceso. Absolutamente en todos los casos es necesario pasar por este proceso. Sin estos mecanismos de control Santa Fe resulta inconcebible.

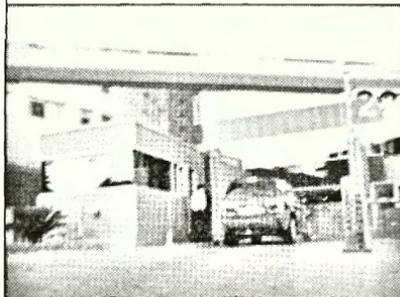
¿Qué significaciones adquiere el uso del espacio por quienes lo ocupan? Es claro que un lugar que produce funciones tan disímiles entre sus usuarios generará diversas representaciones sobre el mismo. Un acercamiento etnográfico a la zona en donde se realizaron entrevistas a nivel “interclase” permitió recoger la percepción que cada actor tiene sobre el uso y significado del espacio, así como su relación particular con el entorno: su situación laboral, de residencia, de legalidad, de pertenencia, de clandestinidad, de paso, y el uso particular que se atribuye a los espa-

8 Si bien se argumenta que el incremento de los sistemas de seguridad y los mecanismos de control en las propiedades privadas son una respuesta al aumento del crimen y la inseguridad (Caldeira, 2000; Cabrales, 2002) en las grandes ciudades, considero que también subyace una fuerte tendencia a integrarlos al diseño arquitectónico con propósitos estéticos.

cios público y privado desde las expectativas que genera el lugar para cada habitante.

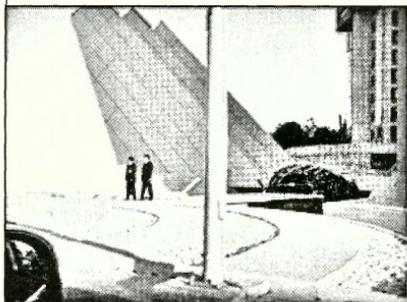
El complejo escenario resultante nos muestra que lo que ocurre en Santa Fe no sucede en otros espacios de la ciudad. Pero, lo que sus planeadores, ideólogos y quienes toman decisiones para la zona no han querido que ocurra en la ciudad se reedita en Santa Fe. La misma organización interna de los conjuntos arquitectónicos marca determinadas prácticas cotidianas en la calle. Por un lado, muy a pesar de la intención de la ACSF y de quienes tienen el desarrollo de la zona en sus manos, las prácticas que son típicas de la ciudad, como la irrupción de vendedores ambulantes, el establecimiento de puestos de comida en las banquetas o la presencia de limosneros en los semáforos, se reproducen con la misma velocidad como en cualquier otro lado de la gran urbe. Y por otro lado, los sofisticados mecanismos de acceso y control jerarquizan y reproducen la exclusión social de manera sistemática.

Fotografía 1. Sin excepción, todos los inmuebles en Santa Fe cuentan con acceso controlado y vigilancia privada



Fuente: Margarita Pérez Negrete

Fotografía 2.
¿Espacios públicos o espacios abiertos?



Fuente: Margarita Pérez Negrete

La búsqueda del espacio público

En efecto, muy a pesar de que gran parte del espacio público fue concebido para uso vehicular⁹, las actividades callejeras típicas de la ciudad se reproducen en determinados puntos de la zona, donde el encuentro social en las banquetas y camellones es inevitable. Si bien es cierto que aquí se produce una transformación del escenario urbano capitalino, también sucede que el uso de las calles y del espacio público en general no ha cumplido las expectativas que tenían en mente los planeadores, los colonos o los propietarios. Lejos de haberse convertido en una zona ordenada y limpia, o de prevalecer en esta una convivencia entre estratos sociales homogéneos, en el espacio público prevalecen prácticas cotidianas que rompen con los ideales del megaproyecto: las desigualdades y los contrastes sociales se hacen tan evidentes como en cualquier otro sitio de la ciudad. Es decir, a pesar de las intenciones de cambio y transformación social que están implícitas en la concepción misma del proyecto, en realidad se trata de una zona que está enclavada y es utilizada por una sociedad fuertemente marcada por las necesidades de las distintas clases sociales.

9 A excepción del denominado "Centro de ciudad" que en la actualidad es el único parque público de la zona y debajo del cual se está proyectando construir un enorme estacionamiento.

Con la intención de no reproducir algunos males que aquejan a la ciudad, la zona fue diseñada como un espacio en el que no se pudieran establecer vendedores y comercio ambulante. Al respecto, la ACSF se ha encargado de reforzar estos preceptos y ha sido muy clara en señalar que deben vigilarse con rigor. Sin embargo, la presencia de los establecimientos es una realidad que ha rebasado las expectativas de los planeadores y de la Asociación de Colonos. A pesar de los intentos de estos últimos y de las acciones de las autoridades, en conjunción con los intereses de los colonos, los puestos ambulantes de comida rápida se han expandido por las calles de la zona aparentemente sin ningún control. Pues sucede que el personal que labora en los corporativos y en los comercios demanda la presencia de estos establecimientos para resolver las necesidades cotidianas de su jornada laboral en el área; la afluencia de empleados y trabajadores continúa siendo un motivo para seguir instalando improvisadamente puestos de comida, ya que a pesar de la existencia de comedores en algunas empresas, un buen número de personas asegura que prefiere comer en la calle.

Al respecto, ha sido interesante observar cómo una calle, poco a poco, ha cobrado importancia por ser, actualmente, una de las que mayor densidad de corporativos tiene, la agrupación de una multitud de empleados y trabajadores que se dan cita para almorzar en la vía pública. Entre las 12:30 y las 15:00 horas del día, se observa la llegada de los proveedores: automóviles y camionetas viejas y en muy mal estado. Se estacionan en ciertos lugares donde son fácilmente distinguibles por sus clientes, abren sus cajuelas y venden paquetes con almuerzos a precios económicos. El vehículo está adaptado para cerrar la cajuela justo en el momento en que se acercan las patrullas que vigilan el área. Al preguntarle a una propietaria de un puesto de alimentos en la av. Santa Fe sobre por qué exhibe su mercancía en la parte trasera de su automóvil, ella respondió: “Tengo que estar preparada para cerrar la cajuela, arrancar el vehículo y salir lo más rápido que pueda cuando llega la Policía”.

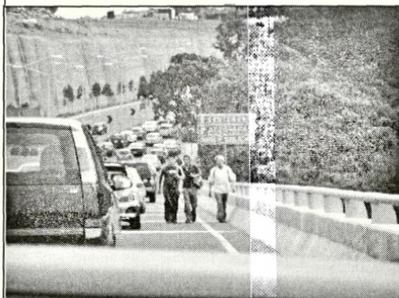
También recorren la zona ciclistas que portan una enorme canasta o una caja que contiene tacos en la parte posterior de su bicicleta. Otros más se instalan en plena banqueta y sacan un paraguas para protegerse y resguardar sus alimentos del sol. Las personas se agrupan alrededor de ellos para empezar a comer. Inclusive los mismos policías que hacen vigi-

lancia en la zona, y cuya predilección por estos elementos es igual a la de los empleados, se detienen a disfrutar de unos ricos tacos.

Esta escena, tan cotidiana en las calles mexicanas, cobra una singular importancia en Santa Fe. La prohibición expresa que existe en la zona para la instalación de ambulantes le da un carácter de mayor espontaneidad al acto de comer. El grupo de personas reunidas es completamente heterogéneo, por su manera de vestir es posible distinguir distintos estratos de la sociedad realizando la misma actividad. Hombres que portan traje y corbata, otros que llegan caminando desde su lugar de trabajo, en mangas de camisa y corbata; se trata del personal de oficina. Quien labora en grandes corporativos o importantes oficinas y no porta un traje con corbata y viste de manera más casual generalmente realiza labores de más baja remuneración, como trabajos de mensajería, de mantenimiento, de servicios particulares —chofer, jardinero, limpieza, etc.—. Se trata de un grupo muy diferenciado de personas que se aglutinan en un lugar para comer y ello habla de un gusto y de un acontecimiento del día del cual el mexicano capitalino no puede prescindir.

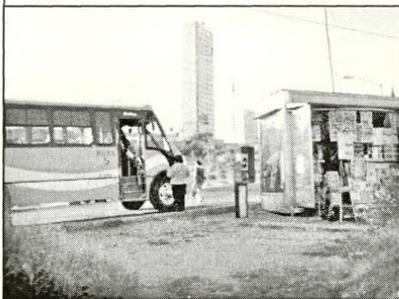
Es algo paradójico, porque aun cuando algunos grupos como la ACSF y las autoridades persiguen insistentemente que no se instale el comercio ambulante, también “toleran” la presencia de este tipo de prácticas. Ante la ausencia de fondas y establecimientos de comidas económicas en Santa Fe —que son comunes en otras partes de la ciudad— y ante la gran demanda de los consumidores, cuyas necesidades se suman al gusto por preservar sus costumbres alimenticias, la proliferación de establecimientos ambulantes es un fenómeno evidente. El panorama se concretiza por la disponibilidad de fuerza laboral urbana que ve en la zona una oportunidad para procurarse medios de subsistencia en la vía pública. Se trata, pues, de un círculo que gira en torno y subsiste gracias a las costumbres y prácticas cotidianas de la sociedad.

Fotografía 3.
En Santa Fe, el peatón no cuenta



Fuente: Margarita Pérez Negrete

Fotografía 4.
Los paraderos de transporte público:
sitios inhóspitos y sin mantenimiento



Autora: Margarita Pérez Negrete

El espacio liminal: entre lo público y lo privado

Cuando un individuo se sitúa frente a un edificio, ¿qué sensación le produce? O, en otras palabras, ¿qué relación hay entre lo que proyectan los edificios y la disposición de los individuos? ¿Qué reacciones producen las formas arquitectónicas en las personas? Las diferentes representaciones que se tienen del objeto están asociadas al papel que juegan los individuos en el espacio, así como a su particular ubicación en el abanico social.

Si Santa Fe representa algo como enclave global, esto es la materialización del discurso de la globalización en una sección de la ciudad, y con ello, la manera en que se reflejan los valores de una sociedad a través de la arquitectura. Si, en el plano cultural, la globalización significó la instauración de ciertos preceptos —como el de ganancia, oportunidad, individualidad, eficiencia y competitividad—, los mismos que se han convertido en importantes referentes para evaluar el comportamiento de las personas en su relación con la sociedad, estos valores también se aplican en la arquitectura: el diseño de cada construcción se exhibe con majestuosidad en un afán de competir con otros edificios de la zona. La arquitectura expresa lo que, a nivel social e individual, se busca transmitir: el poder del libre mercado y de la competencia. Al igual que una persona busca proyectar la imagen del éxito a través de su imagen externa y en su interior busca incansablemente el confort y una mejor calidad de vida, los complejos arquitectónicos de la zona buscan proyectar una fachada novedosa e interiores cálidos y seguros.

Así, quien forma parte del selecto grupo de usuarios, residentes y propietarios de los inmuebles utiliza los accesos de la manera en que fueron planeados, es decir, a través de un automóvil propio y por entradas preferentes. En efecto, los accesos a todos los inmuebles están diseñados para el automóvil, lo que acentúa el aislamiento y la seguridad de los interiores. Los corporativos, los edificios residenciales, los restaurantes, e incluso los hoteles y centros educativos son como células introvertidas, aisladas del contexto urbano. Porque su funcionamiento es interno, les interesa organizar una vida cotidiana al interior de los mismos, sin importar el exterior. A partir de un acceso local controlado, pueden olvidarse de la calle. Las actividades de interacción social de diversa índole se realizan, igualmente, en los espacios internos, incluyendo aquellas actividades recreativas como correr por áreas verdes o hacer ejercicio.

Como parte complementaria a los sistemas de control, el personal doméstico, de servicios y mantenimiento que allí labora es estrictamente vigilado en los accesos, para evitar cualquier entrada sorpresiva y procurar una mayor seguridad en los interiores.

Quien solo pasea para mirar las fachadas de los edificios residenciales, de los centros de consumo, o de los restaurantes no puede siquiera imaginar lo que encontrará adentro. Las calles solitarias contrastan abrupta-

mente con los interiores bulliciosos. Al llegar a un restaurante de nombre Guadiana, uno de los más prestigiados de la zona, en el que es necesario hacer una reservación o esperar algún tiempo para poder entrar, el espectador se encuentra frente a la entrada de un edificio con acabados de cantera y diseño moderno. Su acceso principal, como el de la mayor parte de los restaurantes, está diseñado para que el consumidor llegue en automóvil. El primer encuentro es con la rampa principal de un edificio monumental, cuyas proporciones hacen que el individuo se sienta diminuto. Algunos hombres que trabajan ahí para recibir el automóvil (conocidos como *valet parking*) abren cordialmente la puerta del conductor para recibir el auto; la entrada requiere de una identificación previa y posiblemente de una mirada selectiva por parte del anfitrión o *hostess*, para saber si es posible ingresar al restaurante. Una vez superado este trámite, el individuo se topará con un diseño interior de mármoles y canteras, palmeras, macetas gigantes de herrería y bullicio. Tanto el diseño de cada edificio como sus interiores son únicos, le dictan personalidad al lugar, son espectaculares y tienen la intención de sobresalir entre los demás. También la presencia del individuo como consumidor del espacio es espectacular. Su porte se enaltece al cruzar esta barrera, porque cada persona es fácilmente identificable adentro, como perteneciente a los estratos medios y altos. En la sociedad mexicana, especialmente en la capitalina, la gente suele marcar sus diferencias sociales por la manera en que se viste y por el tipo de automóvil que conduce. El simple hecho de estar ahí, vestir de una manera casual y cosmopolita —en fines de semana, con *jeans*, camisas sueltas y ropa casual de marcas de prestigio internacional; entre semana, los hombres con trajes de fino casimir y las mujeres con ropa fina, como la que suele verse en las revistas de moda y en las calles de los grandes barrios internacionales—, y llegar en algún vehículo cuya marca y modelo son costosos genera una distinción social.

Al escuchar las conversaciones de las mesas y entablar conversación con la gente, se advierte que la mayor parte de los grupos laboran en los corporativos cercanos. También es posible observar extranjeros, especialmente norteamericanos, franceses, coreanos y orientales en general. Todos ellos se distinguen por un relajado refinamiento y por las formas de disfrutar su estancia en el lugar: como si fuera algo de todos los días. En las calles que rodean estos restaurantes, las banquetas se encuentran práctica-

mente vacías, y solo se aprecian algunas sombrillas que resguardan a los hombres que reciben vehículos para estacionarlos. No hay bancas para que la gente se siente, se aprecian pocos árboles, y no hay paradas de transporte colectivo o ningún tipo de mobiliario público como el que se ve comúnmente en las calles de la ciudad.

Por otro lado, quienes acceden a los inmuebles de forma peatonal generalmente conforman el numeroso y heterogéneo grupo de personas que prestan sus servicios para que la zona y el establecimiento funcionen adecuadamente. Los accesos principales no han sido diseñados para ellos y parece que, en el proyecto original, los planeadores olvidaron que su imprescindible llegada demandaría sistemas de transporte colectivo eficientes. La percepción de los diseñadores es comprensible: en nuestro país, quienes utilizan el transporte colectivo son las clases populares y por ello los paraderos y estaciones están impregnados del ambiente y los elementos distintivos de la cultura popular: música a todo volumen, venta de fritangas y otros antojitos, etc. Algo que sería inconcebible en una zona de vanguardia. Sin embargo, la presencia de esta clase trabajadora es indispensable y se reafirma en medio de un sinnúmero de carencias que no le garantizan una estancia digna en el lugar. Como resultado, los ya existentes mecanismos de control se intensifican.

Una serie de visitas de campo a Torre Latelier, un complejo residencial en Santa Fe, ilustra los procedimientos que se aplican con las personas que acceden al inmueble y no son residentes. Para un visitante que llega en automóvil, su acceso al lugar estará perfectamente controlado y monitoreado al detenerse frente a una pluma de acceso distinta a la que se abre para los residentes del lugar. Posteriormente, el personal de vigilancia solicita al invitado que le informe a qué edificio y qué departamento se dirige, y a qué persona busca. Después de comprobar, a través de un intercomunicador, que el residente autoriza la entrada al visitante, se le solicita que se identifique con un documento "oficial" (credencial para votar, pasaporte o licencia). Acto seguido, se intercambia este documento por una tarjeta que se coloca en una parte visible del auto y que le da al visitante la identidad de una persona ajena al condominio. Cuando algún proveedor de servicios, como un taxi, un repartidor de *pizza* o algún servicio de entrega particular hace la entrada, los mecanismos de control se intensifican. Después de pasar por el mismo procedimiento

que los visitantes, se revisa tanto la cajuela del vehículo como los paquetes y bolsas que la persona porta consigo. En el caso de los trabajadores y empleados domésticos que llegan a pie, al momento de su entrada, pero especialmente cuando salen, se someten a una revisión detallada: se abren las bolsas personales y se les realiza una especie de “cateo”.

Como es sabido, el sistema de control y vigilancia de Torre Latelier no se practica solamente en Santa Fe. Este es característico de muchas otras zonas residenciales de la ciudad, como Polanco, Las Águilas o Las Lomas, por mencionar algunas. Sin embargo, la particularidad de las calles de Santa Fe como sitios de acceso que privilegian el uso privado del automóvil es que, además, potencian la precariedad del acceso para quienes no cuentan con este medio de transporte. Si a ello sumamos que la sucesión interminable de edificios monitoreados, supervisados y vigilados hace pasar al trabajador cotidiano como un sujeto sospechoso, su indefensión y vulnerabilidad se acentúan. Su diminuta e impotente figura se enfrenta cotidianamente al poder y majestuosidad de los complejos arquitectónicos que están representados por sujetos impersonales que empodera una empresa para inquirirlos. De esta forma, los mecanismos de sospecha se constituyen en una parte integral del diseño arquitectónico.

A manera de conclusión

A lo largo de estas líneas he realizado un acercamiento a la zona de Santa Fe con la intención de dar cuenta de cómo se concibió y cobró existencia un modelo de planeación urbana que habla de una nueva forma de producir la ciudad. Pocas evidencias, como nuestra área de estudio, expresan la forma en que se potencia el carácter de lo privado por encima de lo público y ello, desde luego, tiene consecuencias importantes en las dinámicas sociales resultantes.

Algo que puede concluirse de lo aquí presentado es que Santa Fe, al igual que otras áreas de la ciudad que han sido concebidas bajo fórmulas similares, evidencia la emergencia de nuevas formas de producción del espacio, que transforman o rompen con los patrones tradicionales de urbanización de la ciudad, pero, especialmente, dan cuenta de que la activa participación de la iniciativa privada como principal protagonista y

conductor de los procesos de desarrollo urbano, al actuar dentro de los límites que impone su misma naturaleza especulativa, lejos de producir lugares más equitativos, refuncionaliza el discurso de la diferencia.

En efecto, la puesta en marcha del megaproyecto revela la emergencia de una serie de realidades típicas de la estructura social mexicana que buscaban ser eliminadas con el plan, pero, paradójicamente, lejos de suprimirse, se han reforzado. Si el surgimiento de Santa Fe buscaba crear una zona distinta a otros espacios de la ciudad, libre de desorden, de ambulantes, limpia, que no exhibiera los contrastes sociales que existen en México, para poder transmitir una imagen de desarrollo, lo que ha ocurrido es exactamente lo contrario. Hemos visto cómo, a través de las prácticas y los mecanismos de planeación urbana que se han instrumentado en la ciudad y en la zona, las intenciones originales de quienes habían concebido el proyecto se revierten. Esto debido a que, independientemente de la eficiencia de los acuerdos pactados per se, en el caso de Santa Fe, al servir a los grupos con más poder económico y con más organización en sus intenciones de conformar un tipo de suelo con mayor plusvalía, se acentúan las desigualdades típicas del patrón metropolitano.

En esta misma dirección, la presencia de prácticas que son cada vez menos disimuladas y más toleradas por parte de quienes deben proscribirlo, como lo demuestran los distintos tipos de actividades relacionadas con el ambulante y con el comercio en la vía pública, se traducen en un intento por recuperar las rutinas de la vida cotidiana de las calles que están siendo negadas. Asimismo, al requerir de una fuerza laboral que recibe bajos salarios, se evidencia la dependencia de las clases populares para que la zona opere productivamente. Y así, paradójica y sucesivamente, una zona que busca crear la imagen del primer mundo no puede prescindir de la fuerza laboral de quien vive en condiciones de tercer mundo.

Finalmente, el estudio se refiere a algo que ocurre con el rumbo que está tomando el desarrollo urbano a nivel mundial, particularmente en sociedades con estructuras socioeconómicas heterogéneas y desiguales como la nuestra. Por un lado, vemos que el proyecto político neoliberal que busca crear una apertura económica e irradiar una imagen de articulación a nivel global se fortalece; y por otro lado, se consolida una dinámica que privatiza paulatinamente la seguridad —incluso en las calles—, y también las formas de sociabilidad. Apertura hacia el exterior y privatiza-

ción al interior son dos procesos que, en la actualidad, expresan los problemas inherentes al diseño urbano.

En este proceso, las autoridades políticas, así como los actores sociales que ocupan posiciones privilegiadas en la producción del espacio, dejan ver cómo se relacionan con el resto de la sociedad y cómo esperan conducir las transformaciones sociales. Como resultado, el diseño de las calles, las convenciones arquitectónicas y la naturaleza de los espacios público y privado reflejan el interés privado por encima del público, lo que refuerza las condiciones de estratificación prevalecientes, en lugar de proveer mejoras cualitativas en el interés de la mayoría. Sorprendente y paradójicamente, esto se está convirtiendo en una tendencia de la planeación urbana de la mayor parte de nuestras ciudades, que, a la vez, apuesta por consolidar sociedades más democráticas.

Bibliografía

- Cabrales, Luis Felipe (2002). *Latinoamérica. Países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / UNESCO.
- Caldeira, Teresa (2000). *City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, David (2007). *Brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Holston, James (1989). *Modernist city: an anthropological critique of Brasilia*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jacobs, Allan (1995). *Great streets*. Cambridge: MIT Press.
- Jacobs, Jane (1961). *The death and life of great american cities*. Nueva York: Vintage Books.
- Lefebvre, Henri (1969). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Pérez Negrete, Margarita (2010). *Santa Fe: ciudad, espacio y globalización*. México: UIA, Puebla / UIA, México.

III. Habitar la metrópoli

Género, pobreza y ciudad

Martha Schteingart¹

(con la colaboración de Guadalupe Aguilar y Laura Ortiz)

Introducción

Este trabajo se propone conocer cómo las mujeres viven y perciben su situación de pobreza en asentamientos irregulares de la Ciudad de México, espacios donde se han ubicado los sectores más desfavorecidos de la ciudad desde hace varias décadas. Nos interesa, sobre todo, dar seguimiento a los cambios que han tenido lugar en la última década en esos espacios, poniendo énfasis en las relaciones familiares de las mujeres, su inserción en el mercado de trabajo, su relación con la colonia y sus organizaciones comunitarias. Al mismo tiempo, nos ha parecido importante obtener sus testimonios acerca de cómo ven su posición en la sociedad y en el barrio, cómo consideran los cambios sociales referidos al hábitat ocurridos recientemente, tanto en lo que toca a su vida privada y colectiva como a la acción del Estado para mejorar sus condiciones de existencia. Entender cómo se desarrollan las relaciones de género y cómo las mujeres enfrentan la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la violencia constituye, asimismo, uno de los retos trascendentes del estudio que aquí presentamos.

Para llevar a cabo este trabajo se planteó una estrategia de investigación que consistió en considerar dos asentamientos populares del Distrito Federal que habían sido estudiados dentro de un amplio proyecto de investigación desarrollado en los años noventa² y comparar algunos de los

1 Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

2 Este proyecto incluyó dos colonias más ubicadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en municipios conurbados del estado de México. Los resultados del estudio

resultados de ese estudio con los provenientes de la investigación actual. El nuevo trabajo de campo debería poner de manifiesto fenómenos recientes en los que están inmersas las mujeres de las colonias, con el fin de observar los cambios ocurridos en esos asentamientos en un poco más de una década.

Las dos colonias seleccionadas fueron Dos de Octubre, en la delegación Tlalpan, y Xalpa, en Iztapalapa³, pero las fuentes de información en el caso del proyecto amplio de los noventa incluyeron una encuesta a dos mil familias y entrevistas a los líderes más importantes de esas colonias y a mujeres militantes de las organizaciones vecinales o que no participaban en las mismas, para conocer sus historias de vida. En cambio, la información del trabajo que aquí presentamos es mucho más limitada, por razones de tiempo y recursos disponibles, pues proviene solamente de talleres realizados en los dos asentamientos con grupos de mujeres, en general vinculadas a las organizaciones con las que estuvimos en contacto, y de entrevistas en profundidad realizadas a personas seleccionadas a partir de los mencionados talleres. Por esta razón, el perfil de las mujeres participantes fue más sesgado, en lo que se refiere tanto a sus edades como a su vinculación con la organización de vecinos y con el gobierno delegacional; sin embargo, este estudio cualitativo nos ha permitido reunir testimonios valiosos acerca de la vida de las mujeres y sus familias, y poner de manifiesto fenómenos recientes en los que están involucradas.

Las comparaciones llevadas a cabo dentro de un período de más de una década nos permitieron observar nuevos fenómenos sociales, o la evidente agudización de algunos que ya estaban presentes en el primer estudio. Como lo han afirmado algunos autores, introducir el método comparativo siempre es relevante en diferentes tipos de estudios sociales, ya que permite dar cuenta, entre otras cosas, de fenómenos antes no observados.

se publicaron en el libro *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, editado por El Colegio de México en 1997.

3 Las otras dos colonias estudiadas en la investigación anterior fueron María Isabel y Miguel Hidalgo, localizadas, respectivamente, en los municipios de Valle de Chalco y de Ecatepec.

Hábitat, trabajo y pobreza

El entorno en que habitan las personas es un elemento que influye de forma determinante en su calidad de vida. Si bien existe bibliografía abundante que habla sobre el hábitat, hay muy pocos estudios que han incorporado su relación con la problemática de género. Sin embargo, observamos que esta es intrínseca al análisis de la urbanización y el hábitat en los países latinoamericanos, ya que los roles y las relaciones de género influyen de manera destacada en estos fenómenos sociales (Massolo, 1999). Además, muchas de las asimetrías que se dan entre hombres y mujeres son visibles en los espacios públicos, en los barrios y en las viviendas de las ciudades (López y Salles, 2004).

La geografía feminista ha intentado comprender las interrelaciones que se dan entre el género y el espacio urbano socialmente construido: observa que hombres y mujeres perciben, acceden y usan la ciudad de diferentes formas. La vida y las experiencias cotidianas son cualitativamente distintas; no queremos decir, con esto, que las mujeres sean necesariamente “víctimas” en el ámbito urbano, ya que también son actrices del mismo, colaborando en la edificación y modificación del entorno en el que viven, de acuerdo con sus necesidades (Massolo, 1992). Con el surgimiento de las llamadas colonias populares, las mujeres se incorporaron paulatinamente a las asociaciones de vecinos, y se insertaron en la esfera laboral, al mismo tiempo que fueron transformando y mejorando los espacios de la vida social urbana (Massolo, 1999). Por esto, es importante preguntarnos cómo viven las mujeres cotidianamente en su barrio o colonia, qué problemas enfrentan y cómo se organizan para resolverlos.

Indudablemente, las mujeres tienen una larga trayectoria al enfrentar y resolver sus necesidades de sobrevivencia, por medio de diversas estrategias y formas de ayuda mutua en lo que se refiere a la producción y mejoramiento del hábitat popular. Estas actividades implican una tercera jornada de trabajo, que se agrega a la doble jornada que incluye los quehaceres domésticos y la generación de ingresos fuera del hogar (Massolo, 1992).

Este triple rol se da principalmente en los orígenes de las colonias populares, cuando su participación en los trabajos comunitarios no solo era indispensable sino un requisito para el acceso a la vivienda. Asimismo, si bien el *ingreso* constituyó un factor importante que influyó en el nivel

de consolidación de la colonia, la composición y cohesión de la familia y el grado de participación de la mujer en la toma de decisiones representan aspectos cruciales para el mejoramiento del hábitat (López y Salles, 2004). Sin embargo, muchas veces sus acciones permanecen veladas y no son reconocidas por la comunidad.

A pesar de la importancia del hábitat en la determinación de las condiciones de vida de la familia, se ha enfatizado que los programas públicos referidos al mismo no son suficientes para mejorar esas condiciones si no van acompañados de una cierta estabilidad en el trabajo y en los ingresos de los diferentes miembros de los hogares. Esto significa que poseer una vivienda o un hábitat más o menos adecuado no asegura que las familias puedan salir del círculo vicioso de la pobreza. Aunque también es cierto que “el hábitat popular puede ser un semillero de beneficios para las mujeres, no solamente en términos de satisfacción de algunos bienes y servicios básicos para la familia y los quehaceres domésticos, sino para sí mismas en cuanto reconocen y reivindican sus derechos como ciudadanas y mujeres” (Massolo, 1999: 5).

Entonces, uno de los principales retos a los que se enfrenta la mujer latinoamericana de escasos recursos que se incorpora cada vez más al mercado de trabajo es, por un lado, que la aportación económica producto de su trabajo se ha vuelto muy importante para el sostén del hogar, mientras que, por otro lado, es ella quien se encarga, en gran medida, de las labores de reproducción (trabajo doméstico y comunitario), con lo cual su carga de trabajo se incrementa de manera a veces drástica. Esto se hace evidente cuando se analiza cómo se distribuye la responsabilidad sobre los hijos, la alimentación, la limpieza de la casa y en las tareas para el mejoramiento del barrio.

Los asentamientos estudiados

Origen

El surgimiento de los llamados “asentamientos irregulares” en la periferia del Distrito Federal es un fenómeno que se ha dado como respuesta a las necesidades habitacionales no satisfechas de los sectores populares. Estos sectores han podido cubrir sus carencias a través de la ocupación de hecho (invasión) o de procedimientos de compra y venta al margen del marco jurídico de regulación del suelo. A esta modalidad de producción de la ciudad definida por el carácter masivo y recurrente de estas formas de apropiación del suelo se la denomina “urbanización popular” (Duhau y Schteingart, 1997: 30). En esta investigación, las dos colonias estudiadas, Xalpa y Dos de Octubre, pertenecen a este tipo de urbanización.

Xalpa se ubica en la delegación Iztapalapa y empezó a conformarse en los años setenta en terrenos del ejido de Santa María Aztahuaca; la lotificación del suelo fue realizada por fraccionadores coludidos con el comisario ejidal, mediante contratos privados de compraventa.

Dos de Octubre se localiza en la delegación Tlalpan y su formación empezó a principios de los setenta, en la zona conocida como Pedregal de San Nicolás, extendiéndose hacia la “zona media del Ajusco”. En la formación de la colonia, se combinaron un proceso inicial de invasión del Pedregal y el fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada (pertenecientes en gran parte a una sola familia), por medio de una empresa inmobiliaria e incluso de la propia delegación Tlalpan; también se incluyó el fraccionamiento de tierras ejidales (Duhau y Schteingart, 1997).

¿Cómo y por qué llegaron los colonos a Dos de Octubre y a Xalpa? En las entrevistas en profundidad publicadas en 1997⁴, las mujeres afirmaron que su llegada a las colonias se debía a un deseo de tener una casa propia y a la angustia que les ocasionaba pagar renta. Además, la casa propia se presentaba como una posibilidad de seguridad para sus hijos, así

4 El primer estudio incluyó un análisis cualitativo a través del cual se recuperó la historia oral de mujeres de las cuatro colonias populares incluidas en la investigación (Mogrojevo, 1997).

como un medio para romper la dependencia de los suegros y otros parientes. La participación de las mujeres fue fundamental, a través de la realización de faenas y guardias mientras sus maridos se iban a trabajar. Pero el costo fue alto, ya que muchas veces tuvieron que dejar a sus hijos solos en las casas, lo cual les generó cierto sentimiento de culpa (Mogrojevo, 1997).

Para algunas mujeres, la participación en las organizaciones fue uno de los aspectos más importantes de su vida; esos espacios de socialización reforzaron el sentido de colectividad y les permitieron formar alianzas que conformaron su identidad en la colonia. La venta de los terrenos estuvo marcada por muchas irregularidades, de las que se aprovecharon tanto los fraccionadores de los terrenos como algunos funcionarios de las instituciones reguladoras.

Población, vivienda y servicios

A comienzos de los noventa, la colonia Dos de Octubre contaba con unos dos mil habitantes, mientras que en Xalpa vivían más de veinte mil personas (Scheingart, 1997). Más recientemente, según el censo del año 2000, el número de habitantes por colonia (SCINCE, 2000) había aumentado considerablemente, ascendiendo a 3.510 en la primera colonia y a casi 45 mil en la segunda.

Mientras el promedio de habitantes por hogar fue de 5,2 miembros en las dos colonias de acuerdo con la encuesta aplicada en el primer estudio, según la información por colonia del censo de 2000 ese promedio fue menor, de 4,3 en Dos de Octubre y de 4,7 en Xalpa. Es decir, hubo un aumento importante de la población, con una disminución del tamaño de las familias, sobre todo en Dos de Octubre.

En lo que se refiere a la *vivienda*, la adquisición de los terrenos y la construcción, tuvieron varios costos: el *monetario*, que implicó un esfuerzo para reunir el dinero necesario para pagar los diferentes elementos involucrados; el costo *social*, que llevó a la participación colectiva de los nuevos pobladores, tanto en las luchas sociales como en la construcción de escuelas y viviendas; y, por último, el costo de las *carencias*, es decir, el esfuerzo cotidiano de vivir en la pobreza (Mogrojevo, 1997).

La autoconstrucción se realizó por etapas; en un primer momento se hacían casitas muy pequeñas de tipo “jacal”; pero después se pasaba a una obra hecha con tabique, se iban agregando cuartos, y el “jacal” se utilizaba solo como cocina. La construcción en la colonia Dos de Octubre fue difícil ya que el terreno tiene una topografía muy accidentada, y en Xalpa existe una zona elevada adonde los mismos vecinos tuvieron que subir ladrillos y cemento. El proceso de construcción de las viviendas llevó aproximadamente diez años, o más (Mogrojevo, 1997).

En sus inicios, las colonias no contaban con *servicios y equipamiento básicos*, como abastecimiento de agua, drenaje, gas, tortillerías y tiendas expendedoras de alimentos (estas últimas se localizaban a más de 25 minutos de distancia); además, existían muchos problemas de transporte, lo cual dificultaba el acceso a los lugares donde se encontraban los comercios. Durante muchos años, las mujeres se enfrentaron cotidianamente a la carencia de los servicios, sobre todo porque estos tienen gran relevancia por su fuerte vínculo con la realización de las labores domésticas (Mogrojevo, 1997).

En la primera investigación se utilizó un indicador tridimensional para calificar la situación del agua: el sistema de abasto, la frecuencia del suministro y la calidad del líquido. Respecto a las cuatro colonias, en un orden de peor a mejor, Xalpa quedó en segundo lugar y Dos de Octubre en el primero. En esta última colonia, todos los hogares recibían el agua por pipas y todavía no tenían tuberías para su conducción; en Xalpa, a pesar de contar con una cobertura amplia de redes, la frecuencia del suministro y la calidad del agua eran deficientes. El problema, además de la carencia del líquido, era que las tuberías vacías favorecían la incorporación de basura y tierra, así como malos olores (Schteingart y Torres, 1997).

De acuerdo con los datos del mencionado censo de 2000, 81,5% de las viviendas en Dos de Octubre contaba con drenaje conectado a la red pública y agua entubada, mientras en Xalpa, esa proporción subió hasta casi 90%. Por otro lado, en el primer caso, solo 32% de los hogares poseía agua entubada en la vivienda, y en el segundo, 40%, ya que a las familias pobres les resulta oneroso continuar la tubería de la calle hasta el interior de la casa.

El proceso de autoconstrucción y saneamiento urbano tuvo repercusiones sobre la salud de la familia, el cuidado de los niños, el cansancio físico de las mujeres y las relaciones sociales; pero, por otro lado, sirvió

para reforzar redes de solidaridad y organización comunitaria. La lucha por los servicios se convirtió, así, en uno de los puntos de contacto e identidad más fuertes entre los pobladores y su espacio.

Empleo, salud y familia

Podemos observar que, en las últimas tres décadas, el trabajo femenino en la zona metropolitana de la Ciudad de México ha aumentado considerablemente. La tasa de participación femenina en 1970 era de 27%, en 1979 había aumentado a 32,5% y en 2006 ya era de 44,7% (Pacheco, 2004; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006). La participación aumentó especialmente en ocupaciones relacionadas con el comercio y los servicios, y el incremento en los empleos femeninos, sobre todo por cuenta propia, surgió como estrategia para aumentar el ingreso familiar ante las recurrentes crisis. En las colonias estudiadas en los años noventa, la participación laboral de las mujeres fue en aumento, pero del total de personas ocupadas en las cuatro colonias, 11,3% correspondía a las esposas/mujeres (Ortega, 1997), lo que indica que la participación de la *mujer casada* en actividades extradomésticas era bastante baja. Sin embargo, las historias de vida indicaron que algunas mujeres casadas trabajaban porque los ingresos del esposo eran mínimos, o porque él era alcohólico, tenía incapacidad permanente, llegaba solo eventualmente al hogar o tenía una relación extramarital; y esto disminuía sus posibilidades de aportar dinero para el mantenimiento familiar.

Las mujeres *jefas de familia* trabajaban principalmente en servicio doméstico, comercio ambulante y comercio en pequeña escala, y representaban solo el 8,2% de la población; uno de los factores que determinaba su participación en actividades extradomésticas era su estado civil, ya que se trataba de jefas de hogar predominantemente solteras, separadas de su pareja, divorciadas o viudas (Ortega, 1997).

Sin embargo, más allá de lo económico, no se puede negar la existencia de aspectos culturales y situaciones de poder dentro de la familia que dificultaban la inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Los estudios muestran que el ingreso de las mujeres a las actividades económicas no se daba en un espacio de armonía, sino que, por el contrario, se vivía

una situación de conflicto y discordia en el interior de la familia. Este fenómeno se explica porque el varón, quien se percibía a sí mismo como el único miembro de la familia que tenía que trabajar, creía que la mujer solo debía realizar las actividades domésticas (Ortega, 1997).

Además, se observa que algunas mujeres tenían que realizar una serie de peripecias para desempeñar una actividad fuera del hogar, como encerrar a los niños dentro de casa, o bien dejarlos en libertad, en la calle, mientras ellas salían. A veces los niños acompañaban a las mujeres a sus actividades laborales, o ellas conseguían algún tipo de actividad que desarrollaban en su misma vivienda (Ortega, 1997). Estas situaciones tienen, evidentemente, una repercusión importante en los ingresos percibidos por las mujeres, los cuales son claramente inferiores a los de los hombres. Por ejemplo, según el censo por colonia del año 2000, la población femenina ocupada que recibía menos de un salario mínimo era de alrededor de 23% en ambas colonias, mientras que solo 10% de la población masculina recibía ese ingreso. En cambio, en tanto que cerca del 20% de las mujeres recibía entre dos y cinco salarios mínimos, los datos reportan que esos ingresos eran recibidos por alrededor del 35% de los hombres.

Las mujeres han jugado un papel importante no solo en la reproducción biológica sino también en la realización de actividades necesarias para el cuidado de la salud del núcleo familiar al que pertenecen. En las entrevistas en profundidad se observó que los embarazos se dieron mayoritariamente en la etapa de la adolescencia, y que prevalecía la desinformación sobre la sexualidad y los anticonceptivos. Los embarazos que ocurrieron en la soltería conllevaron al matrimonio como única alternativa. La mayor parte de las mujeres entrevistadas no realizó una planificación familiar para el primer embarazo, y esto se puede explicar por la falta de conocimiento sobre la sexualidad y los métodos anticonceptivos predominantes. Además de este desconocimiento, se evidenciaba una falta de control sobre el propio cuerpo (Mogrojevo, 1997). En esta investigación se observó que las mujeres jóvenes tendían a aceptar más el uso de métodos anticonceptivos que las de la generación precedente; también se detectó que, en algunos casos, ellas usaban anticonceptivos a escondidas de los esposos, ya que ellos no lo permitían (Mogrojevo, 1997). Según la encuesta aplicada, las mujeres usaban más el dispositivo intrauterino (DIU) y la esterilización femenina que los métodos hormonales u otros.

Sobre todo las más jóvenes y con menos hijos usaban más el DIU, mientras que las mayores y con más hijos tendían a usar métodos definitivos (González Cervera, 1997).

Una preocupación de las mujeres madres era la drogadicción y el alcoholismo en los adolescentes, que ya estaba presente, de alguna manera, en las colonias, y a partir de esa preocupación manifestaron la necesidad y la falta de centros recreativos o culturales donde los jóvenes pudieran pasar el tiempo libre. Otra de las inquietudes de las mujeres era el alcoholismo en los hombres adultos, que conducía a problemas como la violencia intrafamiliar (Mogrojevo, 1997).

La pobreza en las colonias

Es importante comentar que en la investigación de los noventa se utilizaron dos métodos para medir la pobreza: el que toma en cuenta los ingresos de la población y su capacidad para adquirir los bienes de una canasta de necesidades esenciales (línea de pobreza: [LP]), y el que considera el acceso a los bienes y servicios básicos obtenidos principalmente a través de la participación del Estado (necesidades básicas insatisfechas [NBI]). El NBI incluye las características de la vivienda y sus servicios, así como la educación y la salud, y se pudo apreciar que este índice fue más alto que el de LP, ya que un poco menos de 10% de la población resultó “no pobre” por el indicador de NBI, mientras que en el índice de LP subió a 20%. Esto es así porque, justamente en las colonias populares, la vivienda y los servicios son muy precarios y esos aspectos tienen un peso importante en el índice de NBI. Asimismo, al relacionar los datos demográficos con la pobreza de las colonias estudiadas, se observó que las condiciones más extremas de pobreza aumentaban en la etapa reproductiva del hogar, cuando los hijos son menores, y también en el caso de las familias más grandes. Por el contrario, mientras mayor era la edad del jefe, menor era el nivel de pobreza.

También se comprobó que la proporción de hogares pobres entre los encabezados por mujeres era menor que entre los conducidos por hombres. Mientras 83,1% de los hogares con jefe masculino era pobre, 75% lo era cuando los hogares eran encabezados por mujeres. Respecto a los hogares no pobres encontramos que el 25% lo constituían los dirigidos

por mujeres, mientras que el 17% estaba formado por hogares con jefeaturo masculina (Boltvinik, 1997). Es posible explicar estas cifras por el hecho de que los hombres muchas veces no utilizan sus ingresos para mejorar las condiciones sociales de la familia, mientras que las mujeres que manejan el presupuesto familiar sí priorizan las necesidades del hogar.

Podemos observar que la urbanización popular, concebida fundamentalmente como una forma de acceso a la tierra, la vivienda y los servicios, juega un papel importante en la definición de la pobreza; sin embargo, mejorar el hábitat no necesariamente significa sacar a la gente de la pobreza, aunque en algunos casos la consolidación y el mejoramiento de las colonias puede colaborar para su superación.

La investigación en la colonia Dos de Octubre (Tlalpan)

Aspectos metodológicos

Para realizar la investigación en esta colonia se trabajó con la Asociación de Colonos Independientes; el liderazgo de la organización no se había modificado, por lo que pudimos contactar sin problemas a su líder y esto nos facilitó llevar a cabo, sin mayores dificultades y en forma rápida y expedita, cinco talleres, lo cual, a su vez, nos permitió entrar en contacto directo con un grupo interesante de mujeres. Partimos de la premisa de que, a través de estos talleres, se podría recoger información importante referida a aspectos como la vivienda y los servicios, el empleo, la educación, los problemas de la familia y la participación social.

Para poder ofrecer algo que pudiera resultar de utilidad a las participantes, a cambio de su colaboración, efectuamos un primer taller de reconocimiento en el que ellas fijaron sus intereses y prioridades, de modo que los siguientes tres talleres fueron programados tomando en cuenta sus necesidades. De esta manera pudimos desarrollar una estrategia adecuada para brindarles información útil en relación con sus problemas más importantes y urgentes. El último taller fue de recapitulación y conclusiones, y en este, realizado tras hacer un balance de toda la información obtenida, existió mayor apertura y confianza por parte de las mujeres para expresar sus puntos de vista y completar con mayor claridad y profundidad el des-

arrollo de los temas que habían sido tratados previamente (sobre cuestiones referidas a la desintegración familiar, la drogadicción, el alcoholismo y la violencia intrafamiliar, que a veces resultan de difícil abordaje).

El otro método aplicado incluyó entrevistas en profundidad a un pequeño grupo de mujeres, para obtener información más detallada acerca de los temas a investigar.

Resultados de los talleres

El primer taller de reconocimiento se denominó “problemas actuales y posibilidades futuras de las mujeres de la comunidad”, y los tres siguientes, programados a partir de los intereses de las asistentes, se orientaron hacia “la participación comunitaria y cómo combatir la apatía de los vecinos”, “las enfermedades comunes en las mujeres” y “estrategias alternativas del uso del agua”. El taller de conclusiones versó sobre “el trabajo de la mujer y los problemas de los jóvenes: posibles apoyos a la comunidad”. En estos encuentros hubo una asistencia constante de alrededor de veinte mujeres, quienes participaron activamente para aclarar sus problemas y necesidades, así como para reclamar la falta de apoyo gubernamental y comunitario.

- Problemas de la colonia

El tema más recurrente fue el del agua, ya que, como vimos al describir las características de las colonias, a pesar de que Dos de Octubre cuenta con infraestructura para su provisión desde hace bastantes años, el líquido no fluye en las épocas de seca sino muy esporádicamente. Existen los *tandeos*, a partir de los cuales el gobierno de la ciudad distribuye el escaso líquido entre los distintos sectores de la población, y así, durante varios meses al año, las familias solo reciben agua pocas veces por semana y escasas horas al día. En ocasiones, la delegación les abastece agua de pipas gratuitamente, pero es necesario tener una cisterna registrada y no todos los vecinos cuentan con una debido a su alto costo de construcción (entre 1,250 US\$ y US\$ 1,650). Solo 39% de las asistentes a los talleres contaba con cisternas.

- Trabajo de las mujeres y composición familiar

Mientras alrededor de 40% de las asistentes a los talleres no trabaja, dentro de las trabajadoras, más de 70% hace trabajo doméstico o labora en tareas de cocina y aseo fuera del hogar, y solo alrededor de 20% es de vendedoras. Por otra parte, un poco más de la mitad de las mujeres dijo que su trabajo constituye más que un apoyo a su pareja, a veces incluso son ellas quienes sostienen el hogar ante el desempleo de los hombres. Otro aspecto que nos parece importante destacar, porque incide en otros problemas observados en la colonia, es que cerca de la mitad de las mujeres que participaron trabaja a grandes distancias de la colonia, lo que implica entre una y tres horas diarias de transporte.

En cuanto a la composición familiar, nos llamó la atención que cerca del 50% de las asistentes a los talleres tenía cinco y más hijos, y 35%, entre dos y cuatro, es decir, en estas colonias populares aún existen las familias numerosas, aunque estas son más comunes en etapas más avanzadas del ciclo familiar. En el acápite referido a las características de las colonias ya vimos que había un predominio de las familias grandes⁵.

Estas cifras parecen mostrar un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, ya que en el estudio anterior pocas salían a trabajar fuera de la casa. El trabajo desempeñado está relacionado con el bajo nivel educativo de las mujeres; así, empleo, educación y composición de los hogares se convierten en elementos vinculados directamente a las relaciones familiares que se generan y a la situación de la mujer dentro de la familia. La inestabilidad laboral de los hombres y los bajos salarios que perciben han orillado a las mujeres a trabajar con mayor frecuencia, siendo sus ingresos más que un apoyo al hogar.

Al tener que realizar largos trayectos para llegar a sus lugares de trabajo, debido a la localización periférica de la colonia y a las dificultades que existen para trasladarse en la Ciudad de México, por las limitaciones del

5 Sin embargo, debido a la manera en que se llevaron a cabo los talleres, en los que predominaron mujeres de más de cuarenta años (ya que son las que más participan en la organización de vecinos, por su experiencia desde el comienzo del asentamiento, cuando más se necesitaba su colaboración), existe un sesgo en cuanto a la representatividad general de las familias y su número de hijos. Evidentemente, como ya señalamos, el número de hijos ha disminuido en las familias más jóvenes.

transporte público y las vialidades existentes, la jornada de trabajo se alarga drásticamente, lo cual complica la atención a los hijos, que frecuentemente quedan solos o al cuidado de algún familiar.

- Participación social de las mujeres

En el segundo taller, las asistentes expresaron que tenían pocas oportunidades de participar en *tareas comunitarias*, principalmente por tres razones: la delincuencia, el trabajo femenino y el desinterés. Algunas cuentan con el apoyo de su pareja para asistir a reuniones vecinales, porque así la familia puede obtener un beneficio, en cambio a otras no las dejan participar porque los hombres quieren que los atiendan. Claramente, después del problema del agua, el de la delincuencia parece ser el más importante para la comunidad, y representa, cada vez más, un obstáculo para la participación de las mujeres en el trabajo comunitario, pues implica realizar una serie de tareas fuera de la casa, recorriendo parte de la colonia. Sin embargo, las mujeres que sí participan (entre ellas muchas de las que asistieron a los talleres) lo hacen porque “la unión hace la fuerza”, porque así se puede combatir mejor la delincuencia en la colonia, porque se obtienen beneficios para todos, porque esto sirve para conocer y convivir mejor con los vecinos, y porque mediante la participación se obtiene un apoyo común ante los problemas familiares. Es importante comentar que se observa un aumento de la participación cuando se tiene algún problema específico, que en este asentamiento se vincula, sobre todo, con la escasez del agua.

En cuanto al problema de la delincuencia, las asistentes señalaron como causas más importantes la mala iluminación de la colonia, la formación de bandas (armadas con cuchillos, picahielos, machetes y pistolas) y las peleas entre ellas, la falta de seguridad policíaca, y el temor a las represalias si se denuncia a los delincuentes. El crimen creciente va de la mano con el uso de drogas, en especial marihuana, y con el incremento de la desintegración familiar, en la que también han incidido el aumento del número de hombres que migran a Estados Unidos, la falta de atención de las madres que tienen que desplazarse lejos por razones de trabajo y las malas compañías.

- Salud sexual y estrategias alternativas del uso del agua

El tercer y cuarto talleres fueron impartidos por dos especialistas solicitados por las mujeres, quienes abordaron temas de salud sexual y estrategias alternativas del uso del agua.

En el taller de salud sexual, una maestra en filosofía de la ciencia abordó la cuestión del virus del papiloma humano y el cáncer cérvico-uterino. Después de hacer un reconocimiento del aparato reproductor femenino y sus enfermedades frecuentes, se presentaron recomendaciones sobre el cuidado de la salud sexual, la prevención de estos padecimientos, y los hospitales o centros de salud más aconsejables. En este taller se pudo apreciar un alto grado de desinformación sobre la salud sexual; las mujeres comentaron que, en general, sus madres nunca les hablaron del tema y mostraron una falta de conocimiento acerca de la menopausia, sus síntomas y sus derechos sexuales. Respecto al cuidado de su salud, pocas mujeres manifestaron acudir al médico o a una clínica debido al miedo a que se les diga que padecen alguna enfermedad y a que sienten vergüenza de que los médicos las examinen. En este sentido, no se han dado cambios importantes en relación a lo observado en la primera investigación.

El taller de estrategias alternativas del uso del agua fue impartido por una especialista de la Coordinación de Tratamiento y Calidad del Agua del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), quien, ante los problemas de provisión del líquido, explicó los métodos desarrollados por el instituto para abastecer a las comunidades a partir del agua de lluvia. En este taller, los asistentes (también participaron hombres, debido a que es un tema de vital importancia para toda la población) explicaron sus estrategias de reciclaje de agua: usan el agua de la lluvia para regar plantas, para el excusado y para trapear los pisos; quienes tienen lavadora usan varias veces el agua y algunos reciclan el agua de la regadera. De este taller surgió la posibilidad de plantear un proyecto entre el IMTA, la Delegación Tlalpan y la organización de vecinos, para utilizar el agua de lluvia, que, en una primera etapa, se recogería de los techos del centro comunitario, y luego esto se replicaría en las viviendas, con el fin de que los vecinos pudieran tener acceso a una mayor cantidad de líquido, sobre todo durante los meses de sequía.

Propuestas para hacer frente a los problemas prioritarios de las mujeres y la comunidad

En el último taller, de síntesis y profundización, se habló primordialmente de los problemas recientes más graves en la colonia y de los apoyos indispensables que la comunidad debería recibir.

- Insuficiencia de escuelas y educación de adultos

En la colonia existe solo un jardín infantil y una primaria, de manera que, para cursar niveles más avanzados, es inevitable depender del apoyo familiar para desplazarse a colonias vecinas. La lejanía de las secundarias y las preparatorias incrementa la tendencia de los jóvenes a abandonar los estudios y sumarse a las bandas, ya que, en general, los padres no están en condiciones de acompañarlos. Las mujeres adultas mayores destacaron que ellas no pueden cuidar a sus nietos porque aún tienen necesidad de trabajar. Frente a esta problemática, se solicitó la intervención del gobierno local para revisar la situación escolar en la zona.

Todas reconocieron que los estudios son básicos para mejorar el nivel de vida, pero al preguntarles si asistían a los cursos para adultos del INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) u otros que se imparten en el centro comunitario de la colonia (cursos de cultura, belleza, panadería o costura), la respuesta fue negativa. Ante la cuestión de quiénes estudiaban más, si los hijos varones o las mujeres, en general estuvieron de acuerdo en que las mujeres que lograron estudiar avanzaron más que sus hermanos y alcanzaron mayor estabilidad laboral. Este avance se ve mermado, no obstante, por la violencia intrafamiliar existente y por la culpa que las mujeres sienten al ponerles límites a sus parejas, o al dejar a los hijos para ir a trabajar.

- La seguridad en la colonia. Alcoholismo, drogadicción y migración a Estados Unidos

236 Las mujeres admitieron sentir miedo y se quejaron de la falta de vigilancia y de la corrupción de la Policía ante las bandas. Las señoras coincidie-

ron en la importancia de abrir espacios para que los jóvenes ocupen su tiempo libre y no estuvieron de acuerdo con la represión como método de prevención. Destacaron que contaban con un espacio en el centro social para talleres, y que en las escuelas públicas de nivel medio superior debería haber más lugares para recibir a los jóvenes. Asimismo, señalaron la importancia de organizar talleres para los padres, porque estos, en lugar de pasar tiempo con la familia, se dedican a beber con los amigos. No obstante, reconocieron que ellas reproducen los esquemas de consentir a los varones en la familia, y delegar a las hijas mujeres la tarea de atenderlos. Algunas incluso destacaron que sus hijas casadas comparten mayores responsabilidades con sus compañeros, porque ahora ambos se han incorporado al mercado laboral.

En cuanto al alcoholismo y la drogadicción, admitieron que estos afectan a toda la familia, pero el caso es particular cuando el problema lo padece el esposo, pues así se incentiva que los hijos beban. Las drogas más recurrentes son la marihuana y el policloruro de vinilo (PVC).

Respecto a la migración a Estados Unidos, algunas mujeres relataron que varios de sus familiares habían ido hacia ese país. Además señalaron que menos de la mitad de quienes migran mandan dinero a sus familias en México, que el retorno es difícil para ellos porque se acostumbran a un mejor salario, y que la vida en nuestro país es cara, ya que alimentos de primera necesidad, como el pan y el pollo, por ejemplo, tienen precios excesivos.

Las adicciones y la migración son elementos que casi no estaban presentes en el primer estudio. En particular la migración a Estados Unidos fue vista de manera poco positiva, ya que en lugar de mejorar las condiciones de la familia las empeora, debido al escaso o nulo envío de remesas, y la frustración de la pareja ante el posible retorno o el abandono de la familia, puesto que los hombres suelen entablar nuevas relaciones en Estados Unidos, ya sea por soledad o por acceder a la ciudadanía.

El tiempo libre es casi inexistente y cuando lo tienen lo destinan a actividades que no implican mucho gasto de dinero, como ver telenovelas o visitar a sus parientes en otras colonias. Solo aquellas mujeres que cuentan con el apoyo económico de sus hijos adultos salen de viaje a otras entidades federativas o practican algún deporte.

Resultado de las entrevistas en profundidad

Se entrevistó a nueve mujeres en total: seis de ellas pertenecientes a la Asociación de Colonos y tres vecinas no vinculadas a la organización. Estas personas fueron seleccionadas a partir de los talleres, tomando en cuenta sus edades, condiciones familiares y laborales, así como su relación con la colonia. Las edades de las entrevistadas oscilaron entre 27 y 76 años, pero más de la mitad era mayor de sesenta años, ya que, como señalamos anteriormente, las adultas mayores son quienes más han participado en la comunidad desde su fundación.

El cuestionario aplicado en estas entrevistas incluyó preguntas sobre temas personales, referidos a las relaciones intrafamiliares, sobre todo con respecto a la pareja, así como aspectos vinculados a la educación y a las expectativas de las mujeres para sí mismas y su familia.

- Percepción del matrimonio

Es más bien negativa, aunque las mujeres separadas o viudas tenían una peor imagen del mismo. Para algunas mujeres *el motivo para unirse* fue salir de su casa, otras lo hicieron porque se embarazaron, algunas porque llevaban varios años de noviazgo o para no estar solas. El tema del amor casi no apareció como explicación para formar una pareja.

- Mercado laboral

En lo que concierne a su incorporación al mercado laboral, la mayoría de las mujeres respondió que comenzó a trabajar porque se necesitaba ingresos para sostener a la familia; otras, porque no contaban con el apoyo de sus parejas por problemas de alcoholismo o porque su esposo mantenía dos hogares.

De las mujeres mayores de sesenta años, una está retirada, cuida de su nieta, hace la comida y el trabajo doméstico; y otras dos siguen trabajando como empleadas domésticas. Los tiempos de trabajo, en promedio, son de ocho horas, sin tomar en cuenta el trayecto casa-trabajo que, como ya

indicamos, suele ser de más de una hora. Por ejemplo, una de las entrevistadas realiza labores domésticas en cinco casas diferentes y viaja hasta tres horas para llegar al trabajo. Solo una mujer se queda en casa y nunca ha trabajado, porque su marido, y ahora también sus hijos, sostienen el hogar. Sin embargo, algunas entrevistadas empezaron a trabajar muy jóvenes, incluso antes de casarse.

- Tenencia, ocupación y mejoramiento de la vivienda

La mayoría de las mujeres entrevistadas son propietarias de sus casas y algunas comparten el hogar con otros parientes (suegra y prima), como estrategia para ahorrar el alquiler. Casi la mitad de ellas amplió y mejoró su hogar con préstamos del Instituto de Vivienda del DF (INVI), otra, con su trabajo y el de su hija, y una más recibió apoyo de la delegación para construir su cisterna. Otras mujeres contaron con el apoyo del Fondo de Ayuda a la Comunidad, que ofreció un préstamo sin intereses para que algunos pobladores pudieran tener acceso al suelo donde construir su vivienda.

En general, las familias mejoraron las viviendas, agregando cuartos y cambiando los materiales precarios, como cartón y madera, por otros más sólidos. Hay familias extendidas que comparten el mismo lote; cada hijo casado, por ejemplo, tiene su vivienda. Algunos comparten baño y cocina, otros no. Todos aportan al pago de los servicios y la comida también se organiza en común. Con los ingresos percibidos apenas les alcanza para cubrir las necesidades inmediatas, por lo que su capacidad de ahorro era nula.

- Algunas conclusiones

Siete de las nueve mujeres entrevistadas son migrantes de otros estados (Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla), pero no manifestaron deseos de radicarse en otra ciudad porque, dentro de lo que cabe en el Distrito Federal, han encontrado una oportunidad que no tuvieron en sus lugares de origen, en particular respecto al trabajo y a la vivienda propia.

En cuanto a los problemas actuales de la colonia, las entrevistas en profundidad confirmaron las apreciaciones obtenidas en los talleres, es decir, la existencia de una gran inquietud entre los habitantes de la colonia por la falta de agua, la inseguridad, la delincuencia y la drogadicción. Como ya vimos, la colonia cuenta con tuberías para la distribución del agua, pero los vecinos padecen constantemente su escasez, ya que el sistema de tandeo y las pipas no alcanzan a cubrir sus necesidades; la organización de vecinos, según algunas entrevistadas, las ha ayudado con este problema.

Acerca de la seguridad, comentaron que la delegación compró patrullas, pero eso no resolvió el problema, ya que estas solo circulan por las calles principales.

La investigación en la colonia Xalpa (Iztapalapa)

Aspectos metodológicos

En la colonia Xalpa, nos acercamos a la Unión de Colonos, el mismo grupo con el que habíamos trabajado en la investigación anterior, aunque la líder actual ya no es la misma de hace diez años, porque ella dejó su puesto para incorporarse al trabajo en la Delegación Iztapalapa. Sin embargo, las nuevas personas con las que entramos en contacto recordaban perfectamente las actividades que habíamos realizado en esa colonia en los años noventa.

El trabajo fue más lento en esta colonia por dos motivos: la dificultad para visitar la colonia, ya que está ubicada en una zona de difícil acceso para el equipo de trabajo; y la falta de disponibilidad de las líderes para recibirnos y poder organizar los talleres y entrevistas debido, como veremos más adelante, a su compromiso con la delegación. También hay que aclarar que las construcciones e instalaciones que habíamos llevado a cabo en los noventa, dentro del Centro Comunitario (una guardería infantil, un consultorio médico y un local para el desarrollo de herbolaria⁶)

6 Estas construcciones e instalaciones fueron realizadas con el financiamiento de la Fundación Mac Arthur (Estados Unidos), que por esos años apoyaba preferentemente acciones para el mejoramiento de comunidades pobres.

estaban abandonadas, hecho que provocó ciertas disculpas por parte de las responsables de la organización.

Los talleres y sus resultados

El proyecto realizado en Xalpa también consideró la impartición de talleres para entrar en contacto con las mujeres de la comunidad. Dada la vinculación de la líder y su grupo con la Delegación Iztapalapa, la mayoría de las mujeres que participaron (en promedio 15) fungieron como gestoras políticas del gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en esa delegación.

Las gestoras políticas desempeñan funciones que incluyen dos aspectos: la actividad política para apoyar al partido que está a cargo de la delegación y los trabajos relacionados con el bienestar de la comunidad, como reparar el alumbrado público y las calles, y distribuir pipas de agua. Ellas no se rigen por un horario establecido porque sus labores dependen de lo que se acuerde sobre la marcha, según las solicitudes de las autoridades locales. Tampoco tienen un punto de trabajo fijo, pues cubren su sección electoral y algunas otras alledañas. El lugar de encuentro es el centro comunitario de la colonia y en total son 16 mujeres operadoras, que reciben un apoyo de mil pesos cada quincena.

A partir de los talleres recopilamos, como en Dos de Octubre, información sobre empleo, educación, organización familiar, vivienda, servicios y participación social de las mujeres. De la misma manera que en la otra colonia, después del primer acercamiento con las líderes y un taller de reconocimiento, los temas de los talleres subsecuentes fueron propuestos por las participantes. En vista de las dificultades que enfrentamos para desarrollar el proyecto en Xalpa, solo se llevaron a cabo tres talleres, además de las entrevistas en profundidad a seis mujeres seleccionadas a partir de los mismos. Los temas centrales de los talleres fueron similares a los planteados en Dos de Octubre y encontramos, asimismo, aspectos comunes en las dos colonias, en cuanto a las prioridades presentadas por las asistentes.

Sin embargo, el perfil de las participantes fue distinto, de mujeres más jóvenes (de entre 21 y 45 años), con un promedio de hijos también mucho menor, pertenecientes a la segunda y tercera generación de resi-

denes. En términos generales, aplicamos la misma guía de entrevista en profundidad que en la colonia Dos de Octubre, pero, dado el tipo de participación femenina en la comunidad, se les preguntó sobre sus labores como gestoras políticas y cómo vinculaban su trabajo con la economía familiar, la maternidad y el mejoramiento de la colonia. Esto nos permitió ampliar el espectro de las mujeres entrevistadas en esta etapa de la investigación en las colonias, así como conocer qué ocurre cuando existe una relación bastante estrecha entre las mujeres y el gobierno local, como en el caso de quienes trabajan como gestoras políticas.

A continuación veremos los resultados de los talleres a partir de los temas centrales planteados.

Problemas actuales de la colonia. Servicios y equipamientos

Uno de los principales problemas, como en el primer caso, es la falta de agua y su pésima calidad, que obligan a la población a comprar agua embotellada para cocinar y beber. Cuentan con el sistema de tandeo y la entrega de pipas para abastecerse del líquido en tiempos de escasez. Las casas ubicadas en la parte alta de Xalpa tienen más dificultad para abastecerse de agua porque no es posible construir cisternas —dada la irregularidad del terreno— y porque las pipas que manda la delegación no pueden subir, pues no hay calles. Hay que tener en cuenta que, en general, el acceso al agua es más problemático en la delegación Iztapalapa que en Tlalpan.

Por otra parte, los altos costos de la electricidad son un problema para los habitantes de la colonia, quienes optan por la práctica frecuente de “colgarse de la luz” a pesar de tener medidores.

En los talleres realizados, las mujeres se quejaron, asimismo, de que hay pocas escuelas y no existen para el nivel medio-superior, ni en Xalpa ni en las colonias cercanas, lo que implica una mayor inversión de tiempo y dinero de la familia para educación. Consideran que hacen falta espacios recreativos donde los niños, los jóvenes y las familias puedan compartir sus momentos de esparcimiento, porque la escasez de estos genera que los niños y jóvenes “estén de vagos en las calles o juntándose con malas compañías que los inducen a la formación de pandillas, el alcoholismo, la venta y consumo de drogas”.

El trabajo de las mujeres y su relación con el cuidado de los hijos

Una minoría de las asistentes no trabaja, pero dentro de las trabajadoras, más de la mitad trabaja como operadoras políticas, y el resto son vendedoras informales y, en menor número, empleadas domésticas. En general, las participantes de Xalpa cuentan con un poco más de estudios (primaria completa y secundaria) que las de la colonia Dos de Octubre, y esto está relacionado con que las primeras tienen menos edad⁷.

El trabajo de las mujeres resulta cada vez más necesario debido a los bajos salarios, a la falta de empleo, a la inestabilidad en el trabajo de los hombres (muchos de ellos son mecánicos, ayudantes de albañiles o albañiles) o incluso al alcoholismo de algunos jefes de familia.

Para las mujeres de la Unión de Colonos de Xalpa, el trabajo como gestoras políticas no implica que ellas y su comunidad cuenten con un mayor apoyo de las autoridades para el cuidado de sus hijos. Por ejemplo, manifestaron que, en la colonia, no existen suficientes guarderías o jardines infantiles y sus horarios son limitados, lo que las obliga a dejarlos al cuidado de los abuelos u otros familiares cercanos o, en el peor de los escenarios, solos. Algunas manifestaron interés por aprender un oficio que pudieran ejercer en casa o en el mismo lugar donde están sus hijos.

Asimismo, las *gestoras políticas* tienen un doble sentimiento respecto del trabajo comunitario desempeñado: por una parte, subsisten con bajos salarios (66 pesos por día), padecen cierto nepotismo —ya que las autoridades locales tratan de colocar a sus familiares en los mejores puestos—, y resienten la manera en que las manipulan y se aprovechan de su trabajo y su capacidad de convocatoria; y por otra parte, la apreciación positiva de su labor apunta a la confianza que han ganado en sí mismas, así como al incremento de su capacidad para relacionarse con los vecinos y para negociar con las autoridades, además del reconocimiento que reciben por parte de la comunidad y las mejoras que logran para la colonia.

Cabe destacar que, a diferencia de la Asociación de Colonos Independientes de la colonia Dos de Octubre, la Unión de Colonos de Xalpa está

7 Ha existido una notable mejora en el nivel educativo de las mujeres en los últimos años, lo cual se hace evidente en el censo de 2000, que ya hemos mencionado. Las cifras muestran que, en las dos colonias, alrededor de 25% de las mujeres mayores de 15 años tiene educación media-superior o superior, porcentaje un poco mayor que el de los hombres.

dirigida e integrada solamente por mujeres, hecho que las enorgullece, al romper con el liderazgo masculino. No obstante, esta situación no ha mejorado sustancialmente sus condiciones de vida, pues mantienen una carga excesiva de trabajo doméstico, continúan siendo víctimas de la violencia intrafamiliar y no gozan de un derecho pleno a la salud reproductiva y sexual.

Salud sexual y relaciones intrafamiliares

Durante el segundo taller en esta colonia, las mujeres participantes –dado su nivel educativo más alto– mostraron un mayor conocimiento de su cuerpo y de las enfermedades que las pueden afectar. Sin embargo, tampoco en este caso se observó que las mujeres de esta colonia acudieran al médico, ya sea por desidia o por falta de tiempo; debido al trabajo y las labores en el hogar, priorizan otros aspectos y dejan de lado su salud. Se quejaron de que los servicios de salud operan en un horario restringido o no hay servicios los fines de semana, cuando tienen más tiempo libre.

Aun cuando varias manifestaron que fueron víctimas de *violencia intrafamiliar*, notamos un número mayor de uniones después de una separación, divorcio o abandono de la pareja. El alcoholismo, el consumo de drogas y el escaso aporte de sus parejas al hogar sobresalieron como aspectos vinculados a la violencia intrafamiliar. Es posible afirmar que se da un círculo de violencia, ya que los esposos golpean o agraden verbalmente a sus mujeres, quienes, a su vez, se desquitan con los hijos, no les dan de comer, los bañan con agua fría o les pegan. Pero, por otra parte, hubo algunos comentarios en el sentido de que cuando los maridos son violentos y aportan poco al hogar, las mujeres desarrollan ciertas estrategias punitivas, como alimentar a sus hijos antes de que aquellos lleguen a la casa para darles una ración mayor y de mejor calidad.

Programas sociales

lar. Por su parte, el Gobierno del DF favorece a las familias mediante los siguientes programas:

- Programa de hoja de gratuidad. Estrategia instrumentada por la Secretaría de Salud del DF para proveer de servicios médicos y medicamentos gratuitos a todas las familias no aseguradas residentes en el Distrito Federal.
- Apoyo económico a madres solteras que tengan hijos de entre seis y 15 años en la escuela; es una beca escolar, por un monto mensual de 636 pesos.
- Apoyo económico a adultos mayores, para personas de setenta años en adelante; consiste en una ayuda mensual compuesta por una despesa que incluye arroz, frijol, leche, azúcar, café y aceite.
- Discapacitados. Programa global que abarca desde niños recién nacidos a jóvenes y adultos (hasta los 69 años) residentes en el DF, en zonas de mediana, alta y muy alta marginalidad.

Pudimos comprobar que las personas adultas mayores reciben el programa de apoyo, pero, si bien las mujeres con quienes estuvimos en contacto conocen los demás programas, no los han solicitado.

Familias extendidas y vivienda

En la investigación efectuada en esta colonia, a diferencia de en Dos de Octubre, las mujeres comentaron que forman parte de familias extensas (de unos diez a veinte miembros) que conviven en la misma casa como estrategia para no pagar renta o para tener apoyo en el cuidado de sus hijos. Por ejemplo, se asignan las labores domésticas para que no recaigan en una sola persona y los miembros que trabajan contribuyen en el pago de la comida y los servicios. Aunque estos casos no son mayoritarios, están mostrando la existencia de una estrategia de vida dentro de las familias pobres que resulta interesante conocer.

Seguridad, alcoholismo, drogadicción y migración a Estados Unidos

La *delincuencia* y la *inseguridad* son los mayores problemas de la colonia: en una escala del uno al nueve, las colocaron en el nivel más alto. Consideran que los policías son incapaces de controlar las bandas de la colonia, e incluso revelaron que a veces existe cierta complicidad entre las bandas y la institución. La reunión de bandas en las calles es muy común, sobre todo en las tardes y en las noches, y las mujeres piensan que muchos niños y adolescentes se unen a ellas ante la falta de atención de los padres, ya que actualmente ambos salen a trabajar o la familia está desintegrada.

Pudimos observar que los habitantes de Xalpa tienen una mejor disposición a reconocer los problemas de alcoholismo y drogadicción que los de Dos de Octubre. Señalaron que, por cada familia, existe al menos un miembro o conocido cercano que enfrenta alguno de estos problemas, y también mencionaron el aumento del narcomenudeo. Un problema que les inquieta, por el peligro que implica para sus hijos, es, además del consumo, el riesgo de ser detenidos por asociación con algún vecino, pues con frecuencia no denuncian a los delincuentes por temor a las represalias. En general, indicaron que la seguridad pública es inexistente en la zona, aunque llamen a la Policía.

El tema de la *migración a Estados Unidos* también parece tener más peso en esta colonia: muchas mujeres expresaron que parientes o vecinos suyos se han ido a ese país en busca de un mejor trabajo y que a veces se da un proceso de reagrupamiento de las familias del otro lado de la frontera, pero en otros casos los hombres regresan sin dinero y sin trabajo. Entre los factores negativos de la migración se mencionaron: la desintegración familiar, el racismo común del otro lado de la frontera y el temor latente de que la “migra” los atrape. Quienes han dejado que sus novios o esposos se vayan expresaron una profunda tristeza y su desacuerdo con la idea de que solo allá haya oportunidades laborales.

Resultado de las entrevistas en profundidad

culadas con la organización. En varios casos no quisieron prestarse a una entrevista, sin dar explicaciones que nos permitieran saber por qué se negaban.

Las entrevistas en profundidad nos permitieron acercarnos más a los problemas intrafamiliares y, sobre todo, a los que tienen que ver con la relación de pareja. Nuestras observaciones son bastante similares a las del caso de Dos de Octubre, así que solo destacaremos aquellas que aportan algo nuevo o sirven para desarrollar algunas cuestiones comentadas anteriormente.

- Percepción del matrimonio y métodos anticonceptivos

En general, las mujeres no se mostraron entusiastas con respecto a sus experiencias familiares, y varias revelaron haber sufrido violencia intrafamiliar. Algunas estaban separadas, pero la mayoría seguía casada, aunque mantuviera una situación difícil con su marido. También en esta colonia las entrevistadas manifestaron haberse casado por estar embarazadas o por salirse de su casa a causa de los malos tratos, y solo una mencionó que su matrimonio fue por amor.

Entrevistamos a una mujer joven y estudiante, en cuya familia las mujeres parecen tener una actitud diferente frente al hombre, a la familia y a su vida en general, poniendo énfasis en su realización personal como seres autónomos, principalmente por medio del estudio y el acceso a un trabajo más calificado. Nos llamó la atención su opinión sobre la maternidad, pues no manifestó interés por casarse, pero sí por tener un hijo. Sin embargo, en general, las mujeres dijeron que usaban métodos anticonceptivos como el DIU, el condón, las inyecciones, las pastillas anticonceptivas y el ritmo. Una de ellas se hizo la cirugía de salpingo, acción que su esposo reprochaba, por lo cual la golpeó.

- Incorporación al mercado laboral y uso del tiempo libre

Algunas mujeres sostienen a la familia por diferentes motivos, por ejemplo, una es jefa de hogar y la otra está casada, pero su esposo tiene pro-

blemas de alcoholismo; otras dos trabajan para complementar los ingresos del marido, y una más dijo estar divorciada y recibir una pequeña pensión de su esposo.

La mayor parte de las mujeres entrevistadas trabajan como gestoras políticas y ganan unos dos mil pesos al mes; no tienen un horario fijo, días de descanso ni ninguna otra prestación, pero prefieren tener ese trabajo por la cercanía a sus casas, gracias a lo cual no gastan mucho en pasajes y pueden atender a sus hijos. Se sienten motivadas en este trabajo porque pueden mejorar la colonia, ya que se ocupan del abastecimiento de agua y del arreglo de calles y banquetas; a partir de esas actividades obtienen el reconocimiento de la comunidad.

Otra forma de lograr un ingreso adicional es la venta por catálogo, que también les evita desplazarse largas distancias y les permite tener un contacto directo con la comunidad. Todas manifestaron un sentimiento de culpa por haber dejado a sus hijos solos al tener que marcharse a trabajar.

En cuanto al tiempo libre, la mayoría no sale a pasear por falta de recursos económicos; solo una de ellas sale para visitar a sus familiares en Ciudad Nezahualcóyotl, y otra comentó que lleva a sus hijos a jugar con sus vecinos, aunque lo hace cada vez con menos frecuencia, por la violencia que hay en las calles.

- Acceso a la vivienda y migraciones

Para la construcción de la vivienda, en el caso de Xalpa encontramos un vínculo más fuerte con los padres que en Dos de Octubre. En algunos casos fueron el padre o el suegro quienes se encargaron de construir la vivienda, que posteriormente sería heredada a los hijos o nietos. En otras familias, las mujeres y sus esposos construyeron las viviendas poco a poco, muchas veces con el apoyo de las *tandas*. A un sistema de ahorro conformado por un grupo de personas, donde todas aportan una cierta cantidad de dinero y a cada una se le asigna un número que servirá para determinar el momento (semana, quincena o mes) en que le corresponde recibir una cantidad global; quienes tienen los primeros números continúan pagando hasta que la tanda termine.

En esta colonia parece existir un menor acceso a los créditos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal que en Dos de Octubre, ya que solo una de las mujeres entrevistadas manifestó haber recurrido al programa.

El origen de la población, en su mayoría, se encuentra en el Distrito Federal. Observamos que la generación anterior provenía de otras entidades, pero sus hijos optaron por residir en el DF y específicamente en la misma colonia.

Finalmente, en cuanto a la migración a Estados Unidos, una de las entrevistadas comentó haber emigrado hacia allá, pero regresó a México porque su relación de pareja no funcionó y para cuidar a su hija, quien permaneció en México; en un futuro, tiene planeado irse nuevamente, cuando haya ahorrado suficiente dinero.

Conclusiones finales

En relación con la vivienda, los servicios y la colonia en general, las mujeres entrevistadas lucharon por consolidar el asentamiento, su legalización, y con ello la introducción de los servicios, aunque estos procesos se manifestaron de manera más clara en Dos de Octubre, donde el grupo con el que se trabajó estuvo formado por mujeres de mayor edad y más años de residencia en la zona. Por su parte, en Xalpa, las mujeres más jóvenes siguen colaborando en el mejoramiento de su entorno, principalmente por medio de las tareas realizadas como gestoras políticas de la delegación.

En muchos casos, los pobladores de Xalpa obtuvieron sus viviendas a través de su propio trabajo o el sistema de tandas, y en un principio las casas fueron de cartón y de lámina, pero poco a poco las fueron mejorando, sobre todo después de la regularización de la colonia; esta fue mucho más tardía en el caso de Dos de Octubre, por lo que sus habitantes permanecieron más tiempo sin mejorar la vivienda.

El problema constante en ambas colonias ha sido el acceso al agua y, si bien cuentan con las redes de distribución, el líquido llega poco, y mucho menos en la época de sequía, en Dos de Octubre, a causa de su accidentada topografía; y en Xalpa, por estar ubicada en la delegación

Iztapalapa. En general, han tenido que recurrir a estrategias diversas de distribución, ahorro y reciclaje.

Aunque la delincuencia, la formación de bandas, el alcoholismo, la drogadicción y la falta de vigilancia en la colonia ya habían sido registrados en la primera investigación, actualmente se observa un incremento drástico, porque constituyen las principales inquietudes de las mujeres en las dos colonias incluidas en este estudio.

Aunque aún son muchos los problemas de las colonias, las mujeres adultas mayores, que tuvieron mayor presencia en Dos de Octubre, sienten la satisfacción de que los sacrificios realizados a lo largo de varias décadas han dado sus frutos, pues en este momento pueden habitar una colonia con pavimento, gozar de varios servicios y habitar una vivienda ampliada y mejorada con los años. Esta participación intensa en el proceso de construcción de su hábitat implica una tercera jornada de trabajo, así como el logro de capacidades para hacer uso de diversos recursos por parte de las mujeres en situación de pobreza (Riquer y Pantoja, 1998).

En cuanto a las relaciones familiares, la percepción de la vida en pareja varió según el estado civil de las mujeres: las separadas o divorciadas guardaron peores recuerdos de sus esposos o compañeros. Asimismo, los motivos que las llevaron al matrimonio o a formar una pareja son diversos, pero destacan: el deseo de salir de la casa de sus padres por malos tratos, el temor a la soledad y el embarazo no planeado. Se reconoció un mayor acceso a los métodos de prevención mediante el uso del condón, las pastillas anticonceptivas, el DIU o la cirugía de salpingo, sobre todo entre las mujeres en el rango de treinta-cuarenta años, lo cual se vio reflejado en el número de hijos y el espaciamiento de los embarazos. No obstante, en general, coincidieron en que se trata de un avance, aunque no se ha impedido que las adolescentes se queden embarazadas. Los aspectos que vinculan la pobreza con prácticas que subsisten frente a la formación de parejas y la maternidad forman parte del círculo vicioso de la pobreza, del cual la mujer no ha podido liberarse.

A diferencia de lo observado en nuestro primer estudio, la mayoría de las mujeres trabaja, y esto se debe a la inestabilidad del trabajo de sus esposos y a la precariedad de sus salarios, vistos en el contexto de la problemática evolución económica del país. El trabajo más frecuente es el empleo

doméstico de entrada por salida, sobre todo en Dos de Octubre, ya que en el caso de Xalpa, por la forma en que se organizó el trabajo de campo a través de talleres y los sesgos involucrados, la mayoría de las mujeres participantes fueron gestoras políticas. Aunque las más jóvenes mostraron un mayor nivel educativo, podemos afirmar que el tipo de trabajos realizados está vinculado tanto al bajo nivel de estudios de las mujeres pobres como a la necesidad de tener una mayor flexibilidad en los horarios y cercanía a sus hogares, para poder cumplir simultáneamente con la actividad fuera del hogar y la atención a la familia. Habría que agregar, a estos factores, el hecho de que el trabajo remunerado muchas veces se vuelve una extensión del trabajo doméstico, y en consecuencia las mujeres de las dos colonias perciben ingresos bastante menores que los hombres.

El trabajo fuera de casa de la mujer ha aumentado el riesgo de desintegración familiar y ha agudizado los problemas sociales, tales como la delincuencia y la drogadicción, sobre todo de los jóvenes, ya que ni el gobierno local ni las organizaciones vecinales han logrado establecer apoyos que compensen la ausencia de las madres en la colonia durante muchas horas del día. Esta situación se agrava por la falta de colaboración de los hombres, que parecen conservar, en la mayoría de los casos, una posición tradicional machista en cuanto al cuidado de los hijos y del hogar en general. Las quejas respecto a esta actitud de los hombres estuvieron siempre presentes en los talleres y las entrevistas realizadas en ambas colonias, y confirman las conclusiones de trabajos ya realizados acerca de esta temática (Massolo, 1992).

En conclusión, el trabajo remunerado no ha asegurado mejores condiciones de vida o un mayor empoderamiento de las mujeres; más bien, ha aumentado su carga de trabajo doméstico, y ha alimentado un sentimiento de culpabilidad al tener que dejar a los hijos solos, incluso, en ocasiones, las ha llevado a enfrentar el reproche de sus parejas si los hijos se comportan de manera inadecuada. En muchos casos, tanto las mujeres adultas mayores como las de mediana edad y las jóvenes trabajan, lo cual no permite que las mayores apoyen a las demás en el cuidado de sus hijos.

En general, las mujeres no tienen acceso a la seguridad social en sus empleos e incluso quienes trabajan para la delegación en la colonia Xalpa no gozan de servicios médicos o guarderías para el cuidado de sus hijos. Si bien existen algunos programas del Gobierno del Distrito Federal para

los adultos mayores, canasta básica o becas, estos no son suficientes para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las familias.

No obstante, si tuvieran la posibilidad de dejar de trabajar, la mayoría se mostró renuente a hacerlo, porque, a pesar de todo, consideran que su trabajo les da una cierta ventaja económica, la posibilidad de salir de la colonia y conocer otras cosas y, en el caso de las gestoras políticas, el reconocimiento de la comunidad, aun cuando se sienten presionadas por no tener dónde dejar a sus hijos o cómo ocuparlos en actividades adecuadas. Lo anterior refleja que ni el Gobierno ni los hombres de la comunidad han asumido sus responsabilidades de apoyo familiar y comunitario.

La migración a Estados Unidos surgió como una nueva problemática de las colonias populares del Distrito Federal. En los noventa no se mencionó en ningún caso, evidentemente porque en esa época las migraciones hacia el país del norte eran muy poco frecuentes entre los habitantes pobres de la Ciudad de México. En términos generales, los comentarios fueron poco positivos en relación con las consecuencias de esas migraciones. No supimos de casos en los que el envío de remesas haya permitido, por ejemplo, el mejoramiento de sus viviendas. No obstante, algunas mujeres (más jóvenes y educadas) manifestaron que tenían planes para cruzar la frontera y quedarse allí unos años, para juntar dinero y elevar sus condiciones de vida, frente a las pobres expectativas para el futuro que ven en el país.

Las mujeres han seguido ampliando sus espacios de acción, lo cual significa un cambio en la percepción de su propia imagen.

A pesar de los avances en la participación de las mujeres, ¿qué ha sido constante en la última década?, no se ha traducido en superación de la pobreza, ya que el contexto socioeconómico del país ha influido en el deterioro de los salarios y la precarización del empleo. Entonces, la mejora del hábitat resulta una condición necesaria, pero no suficiente, para sacar a la población de su situación de pobreza.

Los hombres han aceptado que la participación y el liderazgo de las mujeres son útiles para elevar las condiciones de vida de las colonias y, a pesar de su renuencia a superar el machismo en las relaciones familiares, ven con buenos ojos su participación activa en el espacio público. En este sentido, la participación comunitaria de las mujeres representa una posibilidad de socialización que les permite fortalecer su papel en la socie-

dad, dentro de su hogar, frente a los hombres y cómo ciudadanas (Massolo, 1999).

Varias conclusiones del análisis efectuado en las colonias Dos de Octubre y Xalpa confirman que han surgido de otros trabajos, sobre todo en cuanto a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, a sus relaciones dentro de la familia (en especial con su pareja) y en cuanto al mejoramiento de su hábitat. Sin embargo, es imprescindible continuar efectuando este tipo de estudio para dar seguimiento a los cambios que se han experimentado en espacios de la pobreza urbana, ya que están ocurriendo transformaciones, no siempre positivas, que es preciso conocer como base para implementar políticas adecuadas, con las cuales hacer frente a esta problemática.

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1997). "Perfil sociodemográfico de los pobres". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 479-521. México: El Colegio de México.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart (1997). "Las colonias seleccionadas, suelo y vivienda". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 43. México: El Colegio de México.
- González Cervera, Alfonso (1997). "Fecundidad y salud de las mujeres en las colonias". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 693-714. México: El Colegio de México.
- López, María de la Paz y Vania Salles (Coords.) (2004). "Pobreza y género: un estudio sobre las viviendas precarias en México". En *Observatorio de género y pobreza. Siete estudios y una conversación*: 139-183. México: Indesol / El Colegio de México / UNIFENM.
- Massolo, Alejandra (1992). *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*. México: PIEM / El Colegio de México.
- Massolo, Alejandra (1999). "Las mujeres y el hábitat popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?". En *Ciudades para un futuro más sostenible*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

- Mogrojevo, Norma (1997). *Relatos de vida de mujeres de las colonias populares. La otra cara de la ciudad*. México: El Colegio de México.
- Ortega, Ernesto (1997). "Empleo e ingresos de los pobladores en las cuatro colonias". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 303-335. México: El Colegio de México.
- Pacheco, Edith (2004). *Ciudad de México, heterogénea y desigual*. México: El Colegio de México.
- Riquer Fernández, Florinda y Josefina Pantoja (1998). "Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa". En *Los rostros de la pobreza: el debate II*, Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.): 201-248. México: UIA / ITESO.
- Schteingart, Martha (1997). "Presentación". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 9-17. México: El Colegio de México.
- Schteingart, Martha y María Teresa Torres (1997). "Políticas de agua y drenaje en la ciudad de México y su aplicación en las colonias". En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, Martha Schteingart (Coord.): 129-188. México: El Colegio de México.
- SCINCE (2000). "Sistema para la consulta de información censal por colonias". INEGI.

Documentos

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006.v

Conjuntos habitacionales y vida colectiva¹

María Teresa Esquivel Hernández²

Introducción

A partir de la década de los años treinta del siglo pasado y, de manera más clara, en los años cuarenta se inició la modernización de la base productiva del país, con la primera fase de industrialización sustitutiva de importaciones. La Ciudad de México, sede principal de este dinamismo económico, comenzó un proceso de crecimiento demográfico y de expansión territorial sin precedentes: surgieron nuevas colonias y barrios alrededor del centro y arrancó una desconcentración comercial, de servicios y de población hacia la entonces periferia. Si bien para 1930 el área urbana de la Ciudad de México contaba con una población de 1'049.000 habitantes, una década después esta ascendía a 1'560.000 personas, y para 1950 se había convertido en una urbe de casi tres millones de habitantes (2'872.000)³. El crecimiento explosivo de la población, en realidad, inició en la década de los cuarenta, ya que en prácticamente diez años, el número de habitantes casi se duplicó. Este gran incremento demográfico vino acompañado de dificultades para alojar y dotar de vivienda a la población. Hasta entonces, el Estado solo había llevado a cabo progra-

1 Este trabajo es una versión corregida y actualizada del artículo "Conjuntos habitacionales, imaginarios de vida colectiva", publicado en *Revista Izatapalapa* N°64-65, de enero-diciembre de 2008.

2 Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

3 En ese mismo año (1950), la Ciudad Central registra 2'249.221 personas, mientras el Distrito Federal en su totalidad alcanza los 3'239.840. Los datos son de María Eugenia Negrete y Héctor Salazar, 1987, en Gustavo Garza (1988).

mas habitacionales puntuales, pero la gran demanda habitacional que este aumento de población impuso, lo llevó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas⁴.

El proceso de industrialización vino acompañado de un movimiento modernista que reclamaba el fin de la ciudad tradicional y de su espíritu provinciano, y promovía su transformación a través del manejo de densidades, alturas de edificios, formas y tipos de espacios, y dotación de equipamiento. De esta forma, los conjuntos habitacionales se constituyeron en una de las alternativas no solo para enfrentar el crecimiento explosivo de población, sino también para incursionar en nuevas formas urbanas modernistas. Así, con ellas se establecieron nuevos modos familiares y se dieron cambios en la vida cotidiana de la población, modificándose, en última instancia, la organización de la ciudad misma.

La idea de los conjuntos habitacionales nació en Europa y posteriormente fue adoptada por países como Estados Unidos y Canadá. Estas concentraciones de construcciones en altura, con cientos o miles de viviendas, se han identificado, según Plouchart, por la pobreza arquitectónica, el uso de procedimientos estandarizados de construcción, el contar con equipamiento colectivo para la vida cotidiana y el tener una localización periférica (Plouchart, en Villavicencio et al., 2006). En Francia, los grandes conjuntos se caracterizaron por contener viviendas de alquiler a precios reducidos⁵.

Con el paso del tiempo, se ha dado un firme repudio a este hábitat colectivo en los países que adoptaron esta modalidad habitacional. Entre los problemas que han enfrentado los grandes conjuntos se encuentra el olvido, por parte de los promotores, de la complejidad social de la población que albergan y las distintas condiciones y requerimientos de habitabilidad que estas familias plantean. La producción de vivienda en serie dio como resultado conjuntos habitacionales monótonos y uniformes, los

4 “Las primeras viviendas que se construyeron en la Ciudad de México vinculadas a programas de apoyo oficial para demandantes de bajos ingresos fueron fraccionamientos de vivienda unifamiliar edificados por el Gobierno de la ciudad entre 1932 y 1934, y se destinaron a obreros y a maestros, aunque desde 1920, inversionistas privados habían empezado a construir edificios de departamentos para alquilar a familias pobres de la ciudad. Más tarde, en los años cuarenta, como respuesta al aumento de la demanda habitacional, empezaron a ejecutarse los primeros programas de vivienda social para ciertos grupos de derechohabientes” (Villavicencio y Durán, 2003).

5 Grandes conjuntos HLM (*habitation à loyer modéré*).

que, al poco tiempo de ser habitados, comenzaban a generar fuertes problemáticas sociales y, en consecuencia, su paulatino deterioro, desprestigio y rechazo social. En algunos países desarrollados, particularmente Francia, Canadá y Estados Unidos, fue necesario realizar audaces proyectos de rediseño y reconstrucción de conjuntos enteros: algunos fueron recortados, otros, incluso, demolidos.

En México, el 2 de septiembre de 1949, en la colonia del Valle se inauguró el primer gran conjunto habitacional: el Centro Urbano Presidente Alemán (CUPA), considerado la primer supermanzana⁶ residencial de América Latina. Inspirado en las ideas del arquitecto suizo francés Le Corbusier⁷, padre del movimiento moderno en arquitectura, Mario Pani inició la construcción del multifamiliar en 1947. En el proyecto⁸, Pani adoptó un sistema urbanístico-arquitectónico de edificios altos, distribuidos de tal manera que se dejara libre una superficie considerable de terreno para colocar jardines, un centro escolar, locales para comercios, lavandería, guardería infantil y dispensario médico, todo ello bajo el concepto de *una ciudad dentro de la ciudad*.

Fotografía 1.
Centro Urbano Presidente Alemán (1940)



Fuente: www.arqred.mx

- 6 A partir de este momento, se originó el concepto de “supermanzana”: terreno de grandes dimensiones donde el peatón está protegido del automóvil.
- 7 Su nombre completo fue Charles Edouard Jeanneret-Gris (1887-1965).
- 8 En un principio, la unidad iba a albergar solo 200 viviendas; sin embargo, Pani logró convencer a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (actualmente ISSSTE) de construir edificios de 13 pisos con un total de 1.080 departamentos en el 25% del terreno, y dejar libre el 75% restante para áreas verdes.

Como era de esperarse, un proyecto de esta envergadura se encontró con una fuerte oposición, tanto de la prensa como de la población, ya que para el imaginario colectivo se trataba de un espacio desconocido y extraño a la Ciudad de México de entonces. Varios factores sustentaban este imaginario: primero, el fuerte arraigo cultural a la vivienda individual, por la imponente presencia de colonias populares de autoconstrucción; segundo, la no justificación de la construcción en altura para incrementar la densidad dada la gran disponibilidad de suelo en la ciudad a precios relativamente bajos; y, por último, el riesgo sísmico, siempre presente en la historia urbana de la capital. Estos elementos constituyeron la base de la desconfianza de la población (en algunos casos) o la franca oposición (en otros) ante la construcción de los multifamiliares en altura. A pesar de ello, no podemos dejar de reconocer que con el CUPA se dio una nueva forma colectiva de habitar y, también, por qué no, de *hacer ciudad*.

Bajo la influencia de las ideas de Le Corbusier y de las tendencias más novedosas de Europa, Mario Pani construyó varios multifamiliares, dos de ellos de grandes dimensiones, que se convirtieron en testigos imponentes de la modernidad: el Centro Urbano Presidente Juárez (1950-1952), con 984 viviendas y desaparecido en los sismos de 1985, y, una década después, la unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco (1962-1964), parcialmente destruido en 1985, con un total original de 11.916 viviendas⁹. Es importante señalar que Pani no solo fue el impulsor de los edificios de vivienda en altura como medida para controlar la expansión urbana, también promovió la propiedad en condominio como consecuencia del hábitat multifamiliar.

Cabe decir, además, que las ideas de vida colectiva encuentran sentido con el movimiento arquitectónico del modernismo y de su máximo representante: Le Corbusier. Para él, los edificios en altura garantizaban a sus habitantes intimidad, distancia, servicios, equipamiento, iluminación, ventilación y espacios verdes. Estas ideas contenidas en el imaginario de hábitat de Le Corbusier garantizaban los tres elementos básicos o “felicidad”

9 Otros conjuntos urbanos construidos por Mario Pani, pero de menores dimensiones, fueron: la Unidad Modelo (1950), la Unidad Vecinal 1 del IMSS (1956), la Unidad Vecinal 2 del IMSS (en Tlalnepantla, estado de México, 1958), la Unidad John F. Kennedy (1963-1964) y la Unidad Lindavista-Vallejo (1965-1966).

dades” que, según su perspectiva, necesita el ser humano para desarrollarse en un lugar: luz, espacio y lo verde.

Le Corbusier también planteó el concepto de “unidad vecinal” bajo la idea de que las viviendas¹⁰ no pueden producirse aisladamente, sino que deben contar con equipamiento social, a fin de recrear los contactos directos de la vida comunitaria que se pierden en las grandes ciudades. De esta forma, en sus diseños sintetiza elementos como la privacidad y las comodidades, propias de la vivienda individual, con el imperativo socioeconómico y urbano de la vivienda en colectivo. Sus planteamientos sirvieron de inspiración para la edificación de conjuntos habitacionales en varias partes del mundo. Sin embargo, aunque el arquitecto suizo-francés reconoce la importancia del equilibrio entre intimidad y distancia, detrás de estas concepciones se percibe el supuesto de que a través del diseño, “automáticamente”, va a surgir una vida en colectividad.

Los conjuntos habitacionales en la Ciudad de México

Igual que en Europa, Estados Unidos y Canadá, los conjuntos habitacionales en México han sufrido un fuerte deterioro y problemas serios de habitabilidad, como resultado de la apropiación privada de áreas que son colectivas, cambios de usos y descuido general de estos espacios; esto aunado a la incapacidad de la población para autoadministrar el funcionamiento del conjunto y, no menos importante, la inexistencia de una instancia oficial que se encargue de estas tareas de gestión. En otras palabras, la vida en colectividad impuesta desde los años cincuenta, a través de los multifamiliares y bajo la perspectiva de que la población podría asumir el cuidado y mantenimiento de las áreas comunes, ha generado múltiples problemáticas que aquejan a miles (o incluso millones) de familias mexicanas. Sin embargo, para un país como México, la opción de demoler¹¹ o recortar los conjuntos que se han deteriorado o son rechazados por sus

10 Concibió a la vivienda como una máquina de habitar (*machine à habiter*).

11 Esto solo se ha dado en casos excepcionales. Por ejemplo, después de los sismos de 1985, algunos edificios que sufrieron daños severos e irreversibles fueron demolidos, como los del Conjunto Urbano Presidente Juárez o dos edificios de la Unidad Nonoalco

habitantes no es un camino válido, por la falta de recursos y la creciente necesidad de vivienda.

Los primeros conjuntos de la Ciudad de México se asociaron con el concepto de “vivienda social de alquiler”. Como señalamos antes, el gran conjunto habitacional precursor de esta tendencia fue el Centro Urbano Miguel Alemán (1947-1949), promovido por la Dirección de Pensiones Civiles (hoy ISSSTE) y construido por ICA (Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.) para trabajadores del Estado. Este está integrado por poco más de un millar de viviendas en departamentos de dos niveles, con superficies que varían entre sesenta y cien m², y cuenta con un vasto equipamiento de comercio y servicios, y áreas de uso colectivo.

Una década después de la construcción del Centro Urbano Miguel Alemán, algunos conjuntos fueron construidos como una alternativa de saneamiento de las áreas deterioradas y empobrecidas de la ciudad. Uno de los más representativos fue edificado en la denominada “herradura de tugurios”, en la Ciudad de México. Se trata del Conjunto Urbano Presidente Adolfo López Mateos, más conocido como Conjunto Nonoalco-Tlatelolco (ver Fotografía 2). Promovido por la Dirección de Pensiones Civiles y con recursos del Banco de Obras y Servicios Públicos, este conjunto contaba originalmente con cerca de 12 mil viviendas, distribuidas en 102 edificios. En esos mismos años se construyeron también la Unidad Independencia, con 2.234 viviendas y promovida por el IMSS; la Unidad Loma Hermosa, construida en 1964 con recursos del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y que consta de 76 edificios y 1.648 departamentos; la Unidad Presidente Kennedy-Artes Gráficas, también de FOVI, con 94 edificios y 3.104 departamentos; y Villa Olímpica, en 1968, con 29 edificios y 904 viviendas.

Tlatelolco. Sin embargo, en la actualidad, algunos de los conjuntos que tienen más de treinta años han rebasado ya su vida útil, y presentan diversos problemas que ponen en riesgo la seguridad de sus habitantes. Entre los conjuntos más deteriorados se encuentran Plateros, El Rosario, Tlatelolco y Santa Fe.



Para la década de los setenta, con la creación de los fondos solidarios de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI)¹², se dio un gran impulso a la construcción de vivienda de interés social; los conjuntos de esta época se caracterizaron por incluir tanto departamentos como vivienda unifamiliar, por su localización periférica, por alcanzar grandes dimensiones y por contar con un importante equipamiento, así como áreas de uso social. Si bien estos conjuntos fortalecieron su carácter de vivienda social, un cambio fundamental que se dio fue que la vivienda empezó a ser ofrecida a los beneficiarios en *propiedad*¹³, situación que incidió definitivamente en la modalidad de acceso y uso de la vivienda y los espacios colectivos vinculados a esta. Los principales conjuntos de estos años fueron financiados por el INFONAVIT y destacan: el conjunto Iztacalco, con 5.200 viviendas; El Rosario¹⁴, construido en varias

12 INFONAVIT es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores FOVISSSTE es el Fondo para la Vivienda del ISSSTE y FOVIMI es el Fondo de la Vivienda para los Militares.

13 Los conjuntos de vivienda en alquiler fueron vendidos a sus ocupantes a precios accesibles.

14 Diseñado por Pedro Ramírez Vázquez y Teodoro González de León, su construcción fue iniciada en 1972. El modelo urbanístico contemplaba edificios de departamentos rodeados de amplias áreas verdes y conectados entre sí a través de andadores, pasillos y avenidas internas. El concepto que guió la construcción de este gran conjunto fue producir un espacio urbano autónomo en abasto, pago de servicios, educación y esparcimiento. A poco más de treinta años de construido, El Rosario presenta, además de fuertes problemáticas sociales, un gran deterioro estructural, resultado de edificaciones sin control y falta de mantenimiento. El problema es mayor si vemos que siete de cada diez condóminos son

etapas, con un total de 15.976 viviendas; y el conjunto Los Culhuacanes, con 19.788 viviendas.

A partir de los años ochenta, el agotamiento de las reservas de suelo, la crisis económica y el rezago habitacional acumulado por varias décadas indujeron modificaciones radicales en la política habitacional oficial (en 1982 se crearon FONHAPO¹⁵ y FIVIDESU¹⁶). Los sismos de 1985 agudizaron aun más la crisis habitacional y los damnificados exigieron una respuesta efectiva del Gobierno, la cual se cristalizó en la creación de Renovación Habitacional Popular (RHP¹⁷). Este contexto generó que los conjuntos habitacionales también se modificaran drásticamente. Así, en esta nueva etapa, la vivienda de interés social continuó ofreciéndose en conjuntos habitacionales, pero, en general, de mucho menor tamaño, disminuyendo con ello la magnitud, el tipo de áreas de uso social y el equipamiento. En algunos casos, incluso, estos elementos se eliminaron en su totalidad¹⁸, y la superficie de las viviendas también se redujo, así como la calidad de los materiales empleados.

Cabe señalar que se aplicaron diversas normas técnicas y de diseño en la construcción de conjuntos habitacionales, lo que trajo como consecuencia que desde entonces se diera una heterogeneidad de tipologías. Lo mismo que pasó con los beneficiarios, quienes ya no solamente fueron asalariados, sino también diferentes sectores de la población con bajos ingresos¹⁹.

Desde los años noventa, la vivienda de interés social en el Distrito Federal ha enfrentado muchos problemas para construirse, por el alto valor del suelo. La única oferta es la que se da a través del Instituto de la Vi-vien-

adultos mayores que sobreviven con su pensión y no cuentan con los recursos para enfrentar el rescate de este gran conjunto habitacional.

15 Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

16 Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano.

17 RHP construyó más de cien mil viviendas en 3.500 conjuntos habitacionales, los cuales fueron escriturados bajo el régimen condominal.

18 Es el caso del programa de Renovación Habitacional Popular, encargado de responder a la demanda de los damnificados por el sismo de 1985.

19 Entre los conjuntos más conocidos en esta etapa, además de los de (RHP) están: el Conjunto Fiviport, con 1.839 viviendas; el conjunto habitacional La Magueyera, con 354 viviendas en edificios y casas dúplex; y el conjunto habitacional Cabeza de Juárez, con un total de 1.451 viviendas. Los tres promovidos por el FIVIDESU.

da del Gobierno del Distrito Federal (INVI), que construye conjuntos habitacionales con fuertes subsidios y destinados a los denominados sectores vulnerables de la sociedad (discapacitados, madres solteras, indígenas, tercera edad o miembros de grupos organizados). Para las familias que no entran en estas categorías, se viene construyendo una nueva tipología de conjunto habitacional, los llamados “conjuntos urbanos”, en los municipios del estado de México. Estos se caracterizan por sus grandes dimensiones, por su localización en periferias cada vez más alejadas de la ciudad, por estar promovidos por empresas privadas y por estar conformados mayoritariamente por vivienda unifamiliar, a la cual pueden acceder los beneficiarios de créditos hipotecarios individuales proporcionados tanto por los organismos públicos (que se han transformado en instancias exclusivamente financieras) como por la banca privada. Por las características de su diseño, no implican una vida colectiva obligada, como sucede en los conjuntos habitacionales de departamentos a los que nos hemos venido refiriendo²⁰, y por tal razón, quedan fuera de este análisis.

De esta forma, la política habitacional mexicana y su evolución se han plasmado en las modificaciones que han tenido los conjuntos habitacionales. No obstante, un elemento constante en este proceso ha sido la estrecha vinculación que su producción y financiamiento han tenido con los organismos públicos de vivienda.

Igualmente, desde el comienzo aparecieron diversas problemáticas asociadas al diseño y funcionamiento de los conjuntos. Una de ellas se deriva de las dimensiones físicas de las viviendas: conforme evolucionó la política habitacional, el tamaño de las viviendas fue disminuyendo, siendo cada vez más insuficiente para albergar adecuadamente a una familia. Por otro lado, por regla general, el diseño ha hecho caso omiso de la heterogeneidad que existe en los hogares mexicanos, lo que ha orillado a una parte de los propietarios a vender o rentar su departamento para vivir en otro lugar; sin embargo, la mayoría ha buscado la forma de adaptarse y ha permanecido en su vivienda.

20 “A diferencia de los condominios horizontales, la forma vertical del espacio hace que los habitantes tengan que compartir muchas cosas, desde los acontecimientos de la vida cotidiana hasta los espacios, cargas y servicios que en los condominios horizontales no constituyen problemas de convivencia o de gestión” (Giglia, 1998: 140).

A diferencia de las colonias populares, en los conjuntos habitacionales las familias no pueden desarrollar su creatividad en la producción de su espacio habitacional, ya que modificar el diseño y la estructura de un edificio en condominio está prohibido por la ley que regula este tipo de propiedades. No obstante, en buena parte de los conjuntos es posible observar cambios en el diseño original de los edificios y de los espacios comunes, consecuencia del reducido tamaño de las viviendas, de la necesidad de realizar una actividad económica en el espacio doméstico, o de la búsqueda de identidad ante un diseño homogéneo y monótono. Las ampliaciones que pueden observarse se han llevado a cabo sobre las áreas comunes, sin ninguna clase de control estructural ni sobre la calidad de los materiales utilizados, circunstancia que incide negativamente en el valor de las viviendas —y, por consiguiente, en el patrimonio de las familias propietarias—, y que genera riesgos estructurales en los edificios.

Otra problemática muy común en los conjuntos habitacionales es la que concierne a la dimensión social del habitar²¹. Las relaciones vecinales en conjuntos habitacionales suponen reconocer los derechos de los demás y observar reglas de convivencia (muy diferentes a las que existen en las colonias populares). Llama la atención que aun después de varias décadas de establecidas estas formas de habitar en colectividad, hay un gran desconocimiento, entre los propios condóminos, de la existencia de leyes y reglamentos para normar las relaciones, las responsabilidades y los derechos entre vecinos.

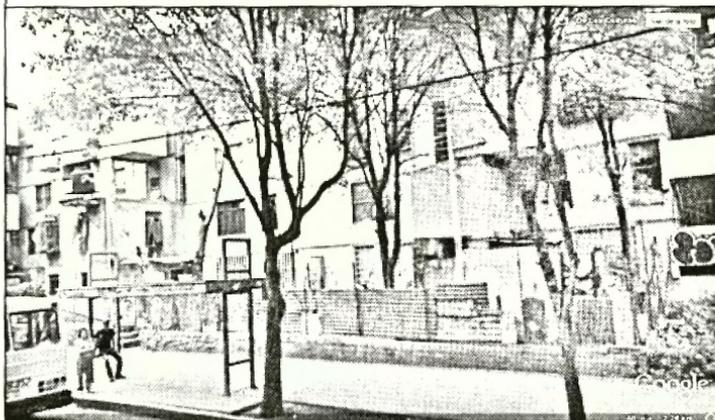
Se estima que una de cada tres unidades habitacionales de la Ciudad de México está en muy malas condiciones (ver Fotografía 3), y sus habitantes carecen de los recursos económicos necesarios para rehabilitarlas²². El riesgo estructural de los edificios de estas unidades, además de la proliferación de ampliaciones y modificaciones irregulares de las viviendas, es el resultado de la combinación de otros factores, entre los que destacan la falta de mantenimiento y el haber rebasado su vida útil de treinta años²³.

21 Sobre las dimensiones del habitar, remito al lector al libro de Judith Villavicencio, María Teresa Esquivel y Ana María Durán (2006).

22 Según declaraciones del diputado Alejandro López Villanueva, presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la ALDE Disponible en argonmexico.com, visitado en agosto 25 de 2010.

23 El procurador Social del Distrito Federal señaló que hay alrededor de 280 condominios con viviendas que tienen más de treinta años.

Fotografía 3. Conjunto El Rosario, Azcapotzalco.



Fuente: Google Earth.

Se cristalizaron grandes expectativas en relación a la organización vecinal al momento de la creación de los conjuntos habitacionales; sus diseñadores buscaron fortalecer la vida comunitaria —perdida en la gran ciudad— al acercar a los vecinos por medio de los espacios colectivos; en ese sentido, el proyecto de la construcción de conjuntos habitacionales no respondió exclusivamente a un tipo de diseño arquitectónico y urbano, sino también a que fueron concebidos como un dispositivo para promover un orden social (Duhau y Giglia, 2008). Todo parece indicar que la vida cotidiana en los conjuntos habitacionales resulta problemática no solo por la imposibilidad de sus habitantes para “moldear” su espacio cotidiano según sus gustos y necesidades, sino por las implicaciones que trae consigo la vida en colectivo, sin contar con la organización y la participación vecinal que se requerirían para ello.

Así, en la historia de los conjuntos, que los habitantes primero hayan accedido como inquilinos y después como propietarios, y que el cuidado y responsabilidad de los espacios comunes hubiera quedado, en un primer momento, en manos gubernamentales y posteriormente en manos de los propios vecinos, sin que mediara un proceso paralelo de educación condominal, imprime particularidades a este proceso que se vinculan con las modalidades que adquieren el uso y la gestión de los conjuntos.

La propiedad privada y colectiva de los conjuntos

Esta forma de hábitat que implican los conjuntos, conformados por edificios, espacios y equipamientos comunes, está acompañada de la figura jurídica de la *propiedad en condominio* y de la reglamentación de su administración y organización para hacer posible un habitar en colectividad. La propiedad en condominio, que supone, al mismo tiempo, la propiedad privada de la vivienda y la propiedad colectiva de las áreas de uso social, está jurídicamente reconocida y regulada por la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal²⁴.

Esta *doble* propiedad que implica la vida en colectividad ha generado diversas problemáticas. Mientras que las familias que habitan los conjuntos tienden a cuidar su espacio privado —del cual son propietarias en la mayoría de los casos— y a identificarse con él, el conflicto surge con los espacios comunes y la propiedad colectiva de estos, y lo que esta implica en términos de derechos y obligaciones.

A diferencia de los residentes de otros espacios habitacionales, quienes viven en conjuntos, por la vida en colectividad que esto conlleva, deben no solo desarrollar conductas específicas para adaptarse a este tipo de ámbitos, sino, principalmente, fomentar actitudes personales que impliquen el reconocimiento de estar dentro de una comunidad (respeto, tolerancia, cooperación), y con ello ajustarse y aceptar las reglas del juego que esa colectividad establece, con miras a lograr el bien común. Ahí reside, justamente, el choque entre lo que implica la *vida colectiva* y el actuar *individualista* que prevalece entre la población, en general, y en la que habita en conjuntos, en particular.

24 En la búsqueda de mecanismos que permitieran superar los problemas frecuentes que aquejan a los conjuntos habitacionales, en 1954 fue promulgada la Ley de Propiedad en Condominio, que desde entonces ha sufrido numerosas modificaciones. Las más recientes fueron impulsadas por la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC). Actualmente está vigente la versión publicada el 8 de noviembre de 2007, la cual contiene artículos que hacen referencia a los deberes y derechos del condómino, las formas de organización social en los conjuntos, así como las características y modalidades de administración de estos espacios. Igualmente, incluye un capítulo referido especialmente a los *condominios de interés social* y, en sus últimas versiones (1998 en adelante), incorpora capítulos sobre la *cultura condominal*, sobre la destitución y ruina del condominio y sobre las sanciones en caso de incumplimiento de la ley.

Esta confrontación de perspectivas se ha traducido en el evidente deterioro de las áreas comunes de gran parte de los conjuntos, e incluso, a veces, de las mismas viviendas; en el cambio de los usos para los que las áreas colectivas fueron diseñadas; en la progresiva apropiación privada de los espacios comunes; en inseguridad; en los conflictos entre vecinos; en la falta de participación en las tareas de gestión colectiva; y hasta en la renuencia al pago de cuotas de mantenimiento.

Para el buen funcionamiento de los conjuntos se requiere, entre otras cosas, una administración efectiva y una reglamentación que ordene la acción tanto individual como colectiva de los vecinos. Sin embargo, el problema surge ante la imposibilidad de los vecinos para organizarse y ponerse de acuerdo respecto de la gestión y los usos de los bienes y espacios compartidos.

Los primeros conjuntos que se construyeron en la Ciudad de México (del Banco Nacional de Obras) quedaron bajo la responsabilidad de empresas filiales del banco, las “administradoras inmobiliarias”, que se encargaban de atender los problemas de mantenimiento y administración durante el período en que se amortizaba el crédito, cobrando, para ello, entre el 15 y el 20% de las mensualidades que debían pagar los beneficiarios. A principios de la década de los sesenta se creó el Fideicomiso para la Administración de Unidades Habitacionales, el cual se encargó de las acciones de mantenimiento y operación de los conjuntos promovidos por el Programa Financiero de Vivienda (Schteingart, en Villavicencio et al., 2006).

Por su parte, el INFONAVIT, en su primera etapa, desarrolló programas de orientación y promoción social entre sus beneficiarios, con la finalidad de generar una mejor convivencia y promover la participación organizada. Los habitantes debían pagar, aparte de la amortización del crédito, una cuota de 10 a 20% de dicha amortización para cubrir los gastos de administración. No obstante, a partir de 1983 se afianzó la autoadministración de los conjuntos del INFONAVIT, y los beneficiarios tuvieron la obligación de pagarle el 1% de su salario para constituir un fondo que permitiera afrontar los gastos de mantenimiento de los conjuntos. Esta autoadministración (con el apoyo institucional) también caracterizó a los conjuntos del FOVISSSTE, así como a los que promovieron los organismos del Distrito Federal a través de la Dirección General de Habi-

taciones Populares, el FIVIDESU y el FICAPRO (Fideicomiso Programa Casa Propia) (Schteingart, en Villavicencio et al., 2006).

Sin embargo, a mediados de los años ochenta, los problemas económicos que enfrentaban los organismos de vivienda, así como su incapacidad y desinterés para enfrentar las obligaciones relacionadas con el mantenimiento y administración de los conjuntos, los llevó a dejar esta responsabilidad en manos de los vecinos, quienes, desde entonces, como hemos señalado, se han visto en serias dificultades para organizarse y asumir las tareas de administrar y gestionar su hábitat colectivo.

En otros estudios²⁵ hemos identificado que estos compromisos de gestión son menos difíciles de asumir cuando se trata de conjuntos pequeños. No es el caso de las grandes unidades, las cuales contienen instalaciones, servicios y equipamientos diversos cuya responsabilidad queda, la mayoría de las veces, en manos de los condóminos. Estos se ven incapacitados para asumir un compromiso que en realidad corresponde al gobierno local. De esta forma, el Estado delega en los vecinos la gestión y prestación de servicios, que son responsabilidad pública y no condominal. Giglia lo expone así:

Después del fracaso del llamado estado del bienestar, y frente a las dificultades que encuentra el neoliberalismo para alcanzar la paz social y el desarrollo económico, los poderes públicos parecen descubrir las *ventajas* económicas y sociales de las soluciones *colectivas* y planificadas, y las proponen como viables a pesar del proceso creciente de individualización de los sujetos y de las necesidades sociales (Giglia, 1998: 136).

En consecuencia, la “autogestión” se convierte, según la autora, en un ahorro para el Estado y en un aumento de todo tipo de cargas para los habitantes de la ciudad (Giglia, 1998).

Evidentemente, construir conjuntos no es únicamente cuestión de arquitectura, se requiere, por un lado, convencer o generar actitudes sobre la *vida en colectividad* en los futuros habitantes e impulsar las conductas vinculadas a ello; y, por otro lado, crear instancias de gobierno que gestionen o conduzcan la administración de estos espacios. Si bien desde

1989 existe la Procuraduría Social del Distrito Federal²⁶, entre cuyas funciones están apoyar a los vecinos para constituir y administrar un condominio, y afrontar los problemas derivados de la propiedad colectiva de los bienes y espacios compartidos, en la realidad sus acciones y las posibilidades de intervenir, hasta hace poco, habían sido bastante limitadas. Otras instancias son las delegaciones políticas del Distrito Federal²⁷, que hasta ahora han enfrentado diversas dificultades para dar solución a la grave problemática de los conjuntos y, en general, para crear las condiciones de funcionamiento de la propiedad colectiva (Villavicencio et al., 2006).

A casi cincuenta años de haberse publicado la primera ley de condominios del Distrito Federal y de considerarse a los conjuntos habitacionales como la solución al problema de la vivienda en la ciudad, continúa la falta de respuestas prácticas que permitan administrar de forma eficiente los inmuebles sujetos a este régimen y, a la vez, proteger el patrimonio y la calidad de vida de sus ocupantes²⁸. No podemos dejar de lado el gran desconocimiento de los habitantes de los conjuntos sobre la ley de propiedad en condominio y sobre los reglamentos que regulan la vida en colectividad. Ahí reside, precisamente, buena parte de los problemas de estos lugares, ya que los vecinos no toman conciencia de que existen de-

26 La Procuraduría Social es un organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal creado en 1989 para recibir las quejas de los ciudadanos en relación con la atención que proporcionaban los funcionarios públicos (del gobierno local). A mediados de ese año, se le confiaron nuevas funciones que la vincularon con el ámbito de la vida condominal (es decir con los conjuntos habitacionales) y con la vivienda en arrendamiento. Comenzó interviniendo como orientadora, y en 1993 también como conciliadora en casos conflictivos (Villavicencio et al., 2006).

27 Desde el año 2000, las delegaciones se transforman en órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal, adquiriendo, con ello, mayor libertad de acción y decisión. Por esto, cada delegación aplica diferentes programas vinculados con la problemática de los conjuntos habitacionales, en función de las problemáticas locales.

28 Existen, sin embargo, el reconocimiento de este problema y propuestas para enfrentarlo. Por ejemplo, el 31 de agosto de 2010 salió a la luz la noticia de que trabajadores de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) brindarían servicios de promotor vecinal profesional, para fomentar la organización y convivencia en los desarrollos habitacionales que financia el INFONAVIT. La idea es que los promotores vecinales participen activamente en acciones encaminadas a incrementar los niveles educativos de los habitantes de los conjuntos, y promuevan el desarrollo humano en el ámbito de la participación social y seguridad comunitaria (*El Sol de México*. Disponible en www.centrourbano.com).

beres y derechos que conciernen a todos y requieren de un compromiso colectivo para enfrentar la vida cotidiana en este tipo de vivienda.

La relevancia de esta situación se incrementa si consideramos que actualmente en la Ciudad de México existen 7.250 unidades habitacionales de interés social, en las cuales reside el 30% de la población del Distrito Federal²⁹. Esta gente vive bajo el régimen de propiedad en condominio (o copropiedad) y enfrenta cotidianamente diversos problemas de convivencia y de responsabilidad compartida. Si a esto añadimos que los actuales programas habitacionales del Gobierno del Distrito Federal implican continuar construyendo vivienda de interés social en conjuntos habitacionales y bajo este régimen, el problema se acrecienta y la necesidad de darle solución se hace cada vez más urgente.

En el siguiente apartado retomamos los testimonios de residentes en conjuntos habitacionales de la Ciudad de México, rescatando su experiencia habitacional en estos espacios, la forma en que llevan a cabo esa “vida colectiva”, cómo la gestionan y cuál es su ideal de espacio habitacional³⁰. Buscamos identificar qué tanto se han internalizado los valores de vida colectiva que el diseño de estos espacios urbanos impone, por parte de los habitantes de los conjuntos.

La vida en colectividad

Si bien los conjuntos habitacionales, a diferencia de las viviendas independientes, las colonias populares o los fraccionamientos, brindan muchas oportunidades de encuentro, mayor cercanía física y, por qué no, vínculos sociales más intensos para la población, también es cierto que en sus áreas colectivas se dan relaciones vecinales más complejas, precisamente por la proximidad, el uso y la responsabilidad compartida de los espacios comunes.

29 De acuerdo a declaraciones de la subprocuradora de Exigibilidad y Defensa de los Derechos Ciudadanos de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) (*La Jornada*, julio 23 2010. Disponible en www.centrourbano.com).

30 Rescatamos algunas entrevistas realizadas en 2004 dentro del proyecto que culminó en el libro de Villavicencio et al. (2006); también incluimos ocho entrevistas más, levantadas en octubre y noviembre de 2007 por Julieta Lagarde y Angélica Cervantes.

Sostenemos que el diseño, los espacios y el tipo de propiedad que caracterizan a los conjuntos habitacionales imponen una vida en colectividad para la que sus moradores no están preparados. Para algunos vecinos, incluso, la vida en comunidad se ha convertido en una verdadera pesadilla.

Bueno, para empezar, aquí no hay organización en lo absoluto (...) no hay comunicación entre nadie, cada quién actúa conforme piensa (...) la persona que vive en la planta baja se adueña del área comunal (...) No hay organización para ponernos de acuerdo para mantener todo el nivel limpio, sale uno afuera y hay mucho excremento de perro (...) El gran problema de que, pues, no se le puede decir nada al vecino de arriba, ni al vecino de al lado. Hacen mucho ruido por la fiesta del de arriba o la fiesta del de abajo o la fiesta del de al lado, pues vibran todos los vidrios y finalmente pues va uno a decirles, “pero estoy en mi casa”, esa es su palabra, entonces es algo de lo, de lo más difícil (...) (Habitante del conjunto El Rosario-Azcapotzalco, entrevista, octubre de 2007).

Vivir en colectividad requiere armonizar las prácticas y los intereses privados en escenarios comunes³¹. Es fácil decirlo, pero muy complejo llevarlo a la realidad. Hay vecinos que reconocen la importancia de vivir en colectividad y, sin embargo, encuentran dificultades para lograrlo.

(...) Sí tenemos una convivencia de respeto, porque nos conocemos y sabemos que [somos] quienes vamos a habitar la vivienda y nos vamos a ver cincuenta años, y pues, eso de estar mentándonos la madre [sic], como que no va, verdad, y [entonces] llevamos la fiesta en paz (Habitante del conjunto España-Iztapalapa, entrevista, mayo de 2004).

En el caso de los grupos de habitantes que accedieron a una vivienda en conjunto a través de gestión colectiva y varios años de movilizaciones, se pudo observar que, al llegar a su nuevo espacio habitacional, en lugar de que, transformados ahora en vecinos, establecieran relaciones sólidas y

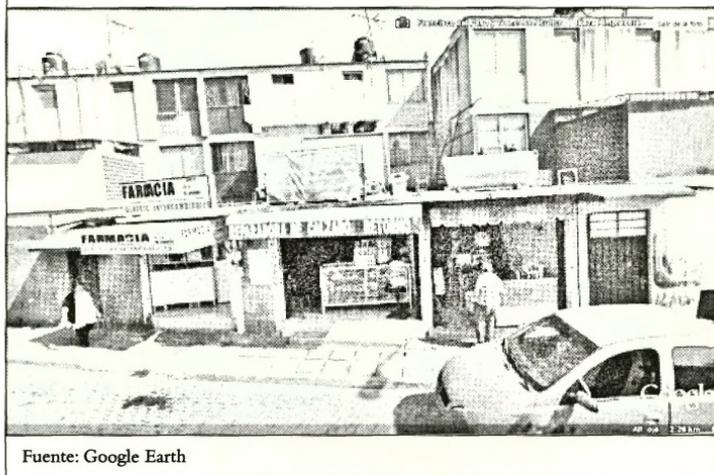
31 Villavicencio et al. (2006) denominan *dimensión de la gestión del habitar* a los arreglos y compromisos que se establecen dentro del grupo y entre este y agentes externos (gobiernos locales, etc.) para organizar el funcionamiento general de los conjuntos y buscar un mejor habitar en ellos.

perdurables, generaron nuevos conflictos, vinculados al redimensionamiento de lo privado sobre lo público.

Pensé que iba [a] ser bonita mi vida aquí en la unidad, porque al principio cuando andábamos comprando el terreno y solicitando el crédito, todos le entraban por la derecha [sic], que si se trataba de ir a un mitin, todos le entraban, que si había que limpiar el terreno, todos dándole duro en la limpieza, y así por el estilo, nació una buena amistad. Pero nada más nos dieron los departamentos y las casas y varios se apartaron, dejaron de participar, se encierran en su hoyo [casa] y no salen. Pero como los presionamos para que le entren (...) ¿qué se creen, que son enchiladas arreglar las broncas de la unidad? (...) porque la unidad es de todos y todos le debemos de entrar por la derecha con el mantenimiento (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

Uno de los problemas centrales en los conjuntos es la invasión de espacios colectivos y, como señalamos antes, son varias las razones que la explican. Estas van desde la necesidad de adquirir más espacio como respuesta a las reducidas dimensiones que tienen los departamentos, hasta el cambio de uso de la vivienda, de habitacional a comercial (ver Fotografía 4), como consecuencia de la falta de instalaciones comerciales y de servicios (en el conjunto o en el barrio), o de la necesidad de poner un “negocio” para enfrentar la crisis económica y la falta de empleo.

Fotografía 4. Comercio dentro de la vivienda. Unidad habitacional El Rosario, Azcapotzalco

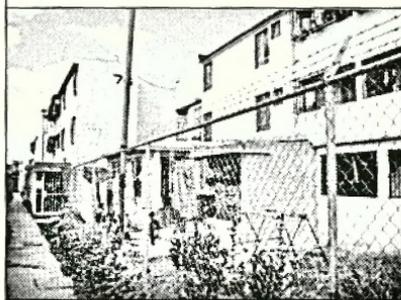


Fuente: Google Earth

En aquellos conjuntos que desde un inicio tuvieron una débil reglamentación (como es el caso del conjunto El Rosario, en Azcapotzalco), las modificaciones y ampliaciones a las viviendas (particularmente, aunque no exclusivamente, del primer piso) se han convertido en una práctica generalizada (ver Fotografía 5). Ante esto, las autoridades se ven limitadas para actuar hacia el rescate de estos espacios, que fueron diseñados para uso colectivo. Así lo describe un entrevistado:

Ahorita realmente, pues ya no podemos hacer nada, porque son negocios que ya tienen mucho tiempo (...) de hecho aquí [hay] una parte de estacionamiento también de área comunal que hasta los lugares venden, no. Sin haber un documento, un papel donde diga yo te vendo (...) Porque son pioneros, o sea, ellos fueron los primeros que llegaron a la unidad y se adueñaron de los lugares, mucha gente no tenía carro y los que tenían pues abusaron de agarrarse lugares, de hecho en muchos lugares hicieron jaulas (...) Es muy difícil, muchas de las veces quiere uno arreglar las cosas, pero con la gente no se puede, para no entrar en controversias ni entrar en problemas, cada quién, y nosotros dedicarnos a lo nuestro y (...) no meternos en problemas, bueno relativamente pues ¿se va uno acostumbrando a vivir así! (Habitante del conjunto El Rosario-Azcapotzalco, entrevista, octubre de 2007).

Fotografía 5. Conjunto FIVIPORT.
Invasión de áreas comunes



Fuente: Irma Herrera, 2004

Sin embargo, la práctica de invadir o apropiarse de los espacios comunes es percibida por algunos vecinos como una conducta usual, lo ven como algo “natural”. Más aun, se organizan para que el beneficio de esta invasión sea compartido.

El señor de abajo fincó, pero le avisó a los de arriba que iba a fincar, para que le ayudaran a echar la loza, porque si no le ayudan, entonces él no iba a poner la loza y ya no se iban a servir [de la loza] ellos tampoco; entonces le ayudaron, hubo un acuerdo y ya lo hicieron y fincaron hasta arriba, una recamarita chiquita, pero la hicieron. Entonces mi vecino de aquí abajo, yo vi que estaba haciendo hoyos y dije ¡ah que suave [sic] ya también va a fincar! Ya bajo y le digo, oye Dolores, así se llama, que vas a fincar, ay dime para echarte la manita, ¿no? No, dice, yo nada más voy a fincar aquí, voy a poner mi techo de lámina. Y le dije, pero ¿por qué?, ¡fínca! Si te vamos ayudar para que echas la loza y de ahí nos seguimos, el [vecino] de en medio y luego sigo yo. No, no quiso. Ahora todo está encerrado parece jaula de gallina allí (Habitante del conjunto El Rosario-Azcapotzalco, entrevista, noviembre de 2007).

La cercanía física que entraña la vida en colectivo a veces también puede suponer buenas relaciones entre vecinos, pero *¿qué significa ser un buen vecino?* Esta pregunta es particularmente compleja, ya que la gente no comparte una única idea sobre lo que esto significa: “un buen vecino no es necesariamente una persona amistosa o agradable sino aquélla que se conforma

con las expectativas del rol de vecino que reconoce el consenso común³². Así, el papel de vecino se *construye socialmente*, a partir de ideas y creencias que las personas comparten y con las que se regula lo que se espera que *sea* y *haga* un vecino. Los problemas empiezan cuando la idea asociada a este rol es desconocida o no se comparte entre las personas que viven próximas. Esto es muy común, ya que existen diferentes concepciones vinculadas a la definición del rol de vecino, que varían no solo de grupo a grupo, sino también en función de la importancia que las personas asignan a este papel en la vida cotidiana. Encontramos que, para algunos, ser “buen vecino” hace referencia exclusivamente al vínculo que se establece con base en el saludo cortés y al no inmiscuirse en la vida de los demás. “Aquí con los vecinos, yo tampoco tengo ningún problema, nadie se mete con nadie, les voy a ser sincera, yo de aquí, de mi departamento casi no salgo, yo nada más salgo, ahora sí que cuando es necesario ir al mercado o alguna otra cosa” (Habitante del conjunto Torres Tlalpan, entrevista, mayo de 2004).

Así, un factor que exacerba las dificultades de la vida colectiva reside en las diferencias culturales que hay entre los residentes de los conjuntos. El hecho de que se trate de vivienda de interés social, y particularmente del INVI, genera la confluencia de personas con estilos de vida diversos, lo que se traduce en percepciones y formas de usar y apropiarse de los espacios también diferentes. Más aun, muchas veces sucede que, siendo familias del mismo nivel cultural, se busca mantener la distancia, diferenciándose del *otro*, que es más igual a uno de lo que se puede pensar (o aceptar).

Los vecinos de arriba hacen mucho ruido, los chamacos juegan con la pelota, corren o se gritan como si estuviera en el cerro y se oye todo, también azotan la puerta, y esto pasa a todas horas, no tienen consideración por los demás, por eso digo que son unos vecinos abusivos (...) También son muy cochinos, como vienen de los tiraderos de Santa Cruz Meyehualco, creen que todavía viven en sus chozas de los tiraderos y si viera el montón de triques que tienen y luego despiden un olor que para qué le cuento, estos deberían vivir en el desierto o en los tiraderos (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

32 Para Weber, “las relaciones vecinales se dan por la proximidad de residencia, lo que no supone, necesariamente, la proximidad social” (En Safa, 1998: 58).

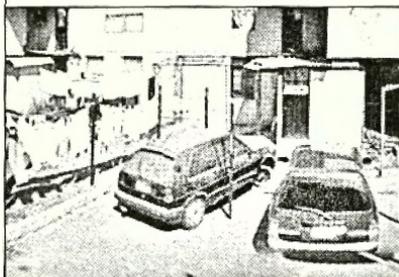
Se podría pensar que por haber vivido en una vecindad antes, los habitantes de los conjuntos aprendieron a compartir con intensidad espacios y servicios; sin embargo, todo parece indicar que no existe claridad en lo que implica la vida en colectividad, ya que imaginaron una vida diferente en un departamento de un conjunto habitacional, donde el baño y los lavaderos son privados, pero esta situación ocultó una realidad de la que se estaba huyendo: la presencia de vecinos y la vida en colectividad.

La verdad, nunca me puse a pensar en ella [en la vida a futuro en el conjunto habitacional], así, muy seriamente, yo estaba muy contenta con la idea que por fin iba a tener mi propia casa con todos los servicios, bonita y bien arregladita. No me puse a pensar en los demás, o sea en los vecinos, en los pagos del crédito, en nada, yo solamente era feliz pensando en mi departamento y en la idea de que ya no pagaría renta (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

Todo parece indicar que para algunos no hay diferencia entre la vida en colectividad que tenían en la vecindad y la que experimentan en los nuevos conjuntos habitacionales (ver Fotografía 6).

Como le dije, hay gente bien pasada de rosca [sic] que busca extenderse como verdolaga [sic], como si estuvieran solos en su casa, sin acordarse de que los espacios de la unidad son de todos. Por ejemplo, con mis vecinos he tenido problemas porque hacen ruido, azotan sus puertas, o cuando lavan las cobijas y cobertores los cuelgan del barandal y me escurre el agua por mi azotehuela como si estuviera lloviendo (...) No se diga de los vecinos que tiran basura o los chavos [sic] que ya habían empezado a pintar los edificios con garabatos como si estuvieran en el tambo [sic], todo pintarrajeado, bien feo (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

Fotografía 6.
Invasión de espacios colectivos y deterioro.
Conjunto El Rosario, Azcapotzalco



Fuente: Google Maps

Las dificultades asociadas a la vida en común que imponen los conjuntos habitacionales se vinculan con la falta de interés y voluntad de los habitantes para involucrarse con las cuestiones que atañen al colectivo, pero también con su incapacidad y nula preparación en los aspectos de convivencia colectiva. Esto ha sido definido como la carencia de una “cultura condominial” y refleja la ausencia de ciudadanía, es decir, del reconocimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones para con los demás y con su hábitat.

Organización para la administración³³

La propiedad colectiva de las áreas de uso común constituye el punto más frágil de la vida en los conjuntos habitacionales. Este tipo de propiedad reconoce que los condóminos tienen derecho de uso y disfrute de estos espacios, pero también tienen la responsabilidad de mantenerlos en buenas condiciones y limpios (lo que implica pagar cuotas, asistir a las reuniones, así como llevar a cabo una serie de conductas ajustadas a la vida en

33 Duhau et al. (1998) definen la administración como “la gestión del patrimonio colectivo”, concepto que hace referencia a la organización y la reglamentación que se requieren para optimizar el funcionamiento de lo colectivo y de las relaciones sociales que ocurren en los conjuntos habitacionales.

colectividad). En otras palabras, implica no únicamente el establecimiento de relaciones cordiales entre vecinos, sino también compartir la responsabilidad que esa vida en común impone, y que tiene que ver con hacerse cargo de los espacios colectivos, de su mantenimiento y, en general, de la administración para un buen funcionamiento del conjunto habitacional.

Como ya hemos señalado, la vida en colectividad, impuesta por el modernismo, se enfrentó a una realidad que la entonces titular de la Procuraduría Social del Distrito Federal describe de la siguiente forma:

La vivienda y el régimen de propiedad en condominio fueron concebidos, desde sus orígenes, como una alternativa y solución a la demanda de vivienda de sectores de clase media y de altos ingresos, con características de educación y sociabilidad más acordes a la vida de la ciudad y de las aspiraciones modernas (...). Nunca se imaginaron que este régimen de propiedad sería adoptado para la construcción de millones de viviendas de interés social para cubrir la demanda de grandes masas de trabajadores que exigían la satisfacción de ese derecho (Ruiz Anchondo, 2007).

Creemos que en esto reside, precisamente, parte del fracaso de la vida colectiva que trajeron consigo los conjuntos habitacionales. Hay que recordar que en las primeras unidades que se construyeron, el Gobierno asumió el costo de su administración y, como se trataba de vivienda en renta, los vecinos no estaban obligados a sufragar los gastos del mantenimiento de las áreas comunes. En los años setenta, los conjuntos habitacionales ya se edificaron bajo el régimen de propiedad en condominio, empero, las áreas comunes continuaron siendo responsabilidad gubernamental, por lo menos mientras se pagaba el crédito. Al cubrirse este, los propietarios heredaron la responsabilidad del mantenimiento y conservación de los espacios colectivos, sin que se diera un proceso de educación condominal, es decir, “la capacitación en los valores de la convivencia, como son: la cooperación, la tolerancia y el respeto a las reglas que deben ser aceptadas y acatadas por todos” (Ruiz Anchondo, 2007).

En efecto, la Ley de Condóminos plantea como una responsabilidad colectiva buscar o establecer alguna forma de administración para superar los conflictos que el uso de los espacios comunes trae consigo. Sin embargo, esta tarea, como señalamos antes, se ha delegado a los vecinos,

quienes carecen de capacitación condominial, desconocen sus derechos y obligaciones y, en consecuencia, han enfrentado graves conflictos para organizarse³⁴. Entre las tareas de administración, el cobro de cuotas se ha considerado una de las más complicadas.

Tenemos nuestra unión de vecinos del edificio y funciona muy bien porque doña Lulú, que es la encargada, es igual que yo, no se deja y pone en su lugar a los vecinos que no quieren colaborar o pagar su cuota, porque todos pagamos, aunque hay vecinos que creen que en el edificio se vive de gorra [sic], pero como ya le dije, doña Lulú los pone en su lugar y claro que cooperan (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

En México es común la cultura del “no pago” para diversos aspectos vinculados con la vivienda en condominio. En el caso de los conjuntos, las razones pueden ser diversas, en ciertos casos, es real que algunos vecinos no tienen las condiciones materiales para pagar el mantenimiento, en otros, en cambio, permanecen la desconfianza, la indiferencia y la poca disposición para asumir la responsabilidad que implica la vida en colectivo, y en otros más, prefieren vivir “de gorra”³⁵. “Funciona mal [la vida en colectividad], porque solo es una pedidera [sic] de dinero, que para la bomba, que para la cisterna, como si uno trabajara nada más para estarle dando a la encargada del mantenimiento, además, yo no tengo dinero para estar cooperere y cooperere” (Habitante del conjunto Frente de Lucha Urbana-INVI, entrevista, noviembre de 2007).

34 De acuerdo a Villavicencio et al. (2006), el 12% de los conjuntos del Distrito Federal carece de administración, y de los que sí tienen, únicamente el 1% contrata el servicio, el resto (90%) lo hace por autoadministración.

35 El poco respeto o interés por lo colectivo va conformando una personalidad especial dentro de los vecinos, y que ha sido identificada y descrita por Duhau et al. como el fenómeno del *free rider* (o “gorrón”): “[Es] el individuo que aprovecha los bienes colectivos sin cumplir la parte que le corresponde en su creación y conservación, se manifestaría de diversas maneras en los procesos de gestión de los bienes y servicios colectivos en un conjunto habitacional: negativa a renunciar a las preferencias individuales aunque estas tengan un carácter minoritario, mora u omisión en el pago de las cuotas de mantenimiento; indiferencia frente al deterioro o la utilización indebida de bienes y servicios, y consentimiento de conductas depredadoras por parte de los miembros de la propia familia, entre otras” (Duhau et al., 1998: 184).

Así, encargarse, como vecino, de la administración del conjunto resulta una tarea sumamente difícil ya que se requiere, por un lado, convocar y recolectar las cuotas y, por otro, lidiar con los vecinos morosos. De ahí la importancia de “dignificar” una tarea como la del administrador, para que, de esta forma, el trabajo y el tiempo invertidos sean redituables a los vecinos que tomen ese cargo. De hecho, la Ley de Condominios contempla esa posibilidad, sin embargo, la mayoría de la población desconoce la normatividad³⁶.

Tenemos también problemas con la administración, con las diferentes administraciones que han pasado ¿cómo le vas a exigir a alguien, que colabora con el ánimo de que la unidad se levante, si no le das un centavo de sueldo? Ahora ¿y cómo le vas a dar sueldo si no tienes ni para pagarles a los vigilantes, ni a los que hacen el aseo?, entonces es un vicio (...) Hay pugnas entre determinados grupos, nadie cobra un sueldo y la verdad no sé por qué hay ese tipo de situaciones ¿no? Yo no quiero administrar ganándome mentadas [sic] gratis, no le veo el sentido, haciéndome enemigos. Por ejemplo, ahorita la señora del 101 [señala con la mirada el edificio E] es la nueva administradora desde el mes pasado, dice: “¡renuncio, yo ya no quiero nada con esto, no encuentro apoyo!”, porque un grupo la pone, la manda a la guerra y la deja sola, entonces ella renuncia. Entonces, no, no es negocio. Entonces ese grupo y otros más: “oye, no renuncies”. El mexicano está acostumbrado a tener una figura a quien reclamarle o a quien pedirle. Pero los mexicanos no dicen: “yo apoyo, yo doy ideas, yo coopero”, nos gusta tener una figura a quien pedirle y ese es el problema. No se puede hacer nada sin la cooperación de los vecinos (Habitante del conjunto Torres Tlalpan, entrevista, mayo de 2004).

Hemos señalado que las instituciones públicas han dejado en manos de los condóminos responsabilidades que les corresponden a ellas. Sin embargo, cuando la delegación política lleva a cabo ciertas tareas que son su

36 Esta situación ha desembocado en la elaboración de propuestas para reformar la ley condóminal en el Distrito Federal, previendo sanciones jurídicas a los habitantes de unidades habitacionales que sean “problemáticos, irrespetuosos y morosos”, ya que no se cumple la Ley de Condóminos por la ausencia de sanciones que obliguen al condómino a no violentar los derechos de los demás, según declaraciones de la diputada local del PRD Rocío Barrera, integrante de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa (*La Jornada*, agosto 9, 2010. Disponible en www.centrourbano.com).

responsabilidad, esta situación es percibida por las personas como una “ayuda”, aunque sean los propios vecinos quienes tengan que aportar con su mano de obra.

De la delegación, no nos podemos quejar porque nos echa la mano con algunas cosas para arreglar la unidad, por ejemplo, ahorita nos prometió pintura para echarle una manita de gato [sic] a toda la unidad, porque hay edificios que ya se ven medio feos y hay que darles su pintadita (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVI, entrevista, octubre de 2007).

La misma situación es percibida de manera diferente por otros vecinos.

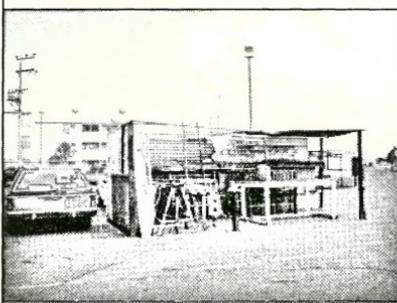
Como le dije, hay una [organización] que se encarga de ver los problemas de la unidad. La delegación participa poco, solo nos mandó pintura para que nosotros pintáramos, como si tuviéramos mucho tiempo. En la delegación hay muchas personas que no hacen nada, deberían mandarlas para que le dieran mantenimiento a las unidades (Habitante del conjunto Frente de Lucha Urbana-INVI, entrevista, noviembre de 2007).

De esta manera, *la gestión del patrimonio colectivo* es una labor sumamente compleja, más fácil de llevarse a cabo en conjuntos de menor tamaño, pero en las grandes unidades el problema se redimensiona.

Los imaginarios habitacionales

La vivienda y, en consecuencia, el conjunto habitacional tiene significados diversos para los sectores populares. No es solamente el espacio de la reproducción cotidiana, además, constituye un ámbito en el que las familias pueden llevar a cabo actividades que les generen recursos. Esto, obviamente, es ignorado por quienes diseñan la vivienda, los espacios comunes y, en general, el hábitat colectivo.

Fotografía 7. Conjunto FIVIPORT. Taller de herrería en el estacionamiento



Fuente: Irma Herrera, 2004.

Aquellas familias que han requerido realizar trabajos remunerados en su vivienda se encuentran con las limitaciones que impone la propia tipología habitacional y con la resistencia de sus vecinos, principalmente cuando la actividad que se lleva a cabo genera problemas de convivencia cotidiana (contaminación auditiva y malos olores) o deterioro de la imagen del conjunto: “Hay un señor del otro edificio que cría gallos de pelea y si viera el ruido que hacen y sobre todo el olor, además de que deja su tiradero. Hay otro también que tiene su taller de carpintería en el pasillo que comunica a los edificios. Le vuelvo a repetir, es gente que no sabe vivir en grupo” (Habitante del conjunto Frente de Lucha Urbana-INVI, entrevista, noviembre de 2007).

La vivienda independiente y la vivienda en propiedad son el sueño de las familias que habitan en conjuntos (aunque nos atrevemos a decir que no solamente de ellas, sino de los mexicanos en general). La libertad, privacidad y autonomía que la vivienda independiente brinda a los sectores populares se vincula con la posibilidad de llevar a cabo prácticas diversas relacionadas con su condición social: apoyo a familiares en caso de apuro, adaptabilidad a los ritmos económicos y familiares, disponibilidad de más espacio para poner un negocio, apoyo a los hijos para construir un patrimonio, etc. Estas forman parte del ideal habitacional de la población, pero se encuentran dificultades para llevarlas a cabo en el marco de los conjuntos habitacionales como espacios de *vida en colectividad*.

Entre las personas prevalece el sueño habitacional que implica tener un lote al estilo de las colonias populares para la construcción de una vivienda amplia que les permita conformar, sí un espacio colectivo, pero con la familia.

Me gustaría vivir en una casa grande, para que mis hijos pudieran construir un departamento para cada uno de ellos, aunque me conformaría con una de las casas solas de la unidad, pero esas salieron más caras y yo no tengo tanto dinero, si viera cómo me las veo con los gastos y el pago del crédito, ahora imagínese pagar una casa de aquí. Por las casas de la unidad el pago es más alto y a mí no me alcanzaría para pagarlas (Habitante del conjunto El Rosario-Azcapotzalco, entrevista, octubre de 2007).

Finalmente, a pesar de lo complicado que es vivir en colectividad y de la ilusión de contar con una casa sola, cuando las personas no tienen otra alternativa acoplan sus sueños habitacionales con su realidad y con la importancia de la vivienda en propiedad. De esta manera, la frustración es menor y más manejable.

Yo pienso que a todos nos gustaría vivir en una casa sola, para no tener que ver las jetas [sic] de algunos de los vecinos o para no estar diciéndoles que no tiren basura o que no hagan ruido o que si quiera se tomen la molestia de ir a las juntas de vecinos (...) Pero como yo le dije, a mí me gusta mi departamento, porque nos costó mucho tenerlo y además es nuestra casa (Habitante del conjunto habitacional Lomas de Moctezuma-INVÍ, entrevista, octubre de 2007).

Reflexiones finales

Los conjuntos habitacionales fueron concebidos, en el contexto de la modernidad, como solución al problema de vivienda de las grandes ciudades. En México, desde hace cincuenta años, esta modalidad de hábitat ha sido utilizada en la política habitacional para responder a la demanda de los sectores populares, de ahí el carácter social que, desde su inicio, definió esta tipología de vivienda.

A diferencia de otras modalidades habitacionales, vivir en un conjunto implica la presencia de espacios privados (vivienda) y colectivos (áreas comunes), por lo que la población debe “ajustarse” a un diseño constructivo y a una normatividad (régimen condominal) que le impone una particular forma de vida. Así, por un lado, el espacio privado (doméstico), que es la vivienda en sí, no puede modificarse ni ampliarse (como es el caso de la vivienda independiente), dificultando su ajuste a los ritmos cambiantes de la familia y la realización de actividades que le generen ingresos. Por otro lado, los espacios comunes del conjunto conllevan una vida en colectivo y el supuesto de que la población puede asumir su cuidado y mantenimiento. Sin embargo, esto no ha sido así, los conjuntos habitacionales se encuentran sumamente deteriorados, sus áreas comunes, además de descuidadas y sucias, han sido invadidas para ampliar las viviendas o para poner un negocio, y sus habitantes se enfrentan a graves conflictos sociales e inseguridad, y presentan dificultades para organizar-se y enfrentar el mantenimiento y cuidado de estos espacios.

Llama la atención que después de varias décadas de establecidas estas formas de habitar en colectividad, los residentes de estos espacios no han desarrollado una “cultura” de vivir en colectividad y hay un gran desconocimiento, entre ellos, de la existencia de leyes y reglamentos para normar las relaciones, las responsabilidades y los derechos entre vecinos.

Con base en el análisis realizado en este trabajo, sostenemos que parte de la problemática radica en que esta vida en colectividad se confronta con las perspectivas, prácticas cotidianas y significados que los habitantes asignan a su espacio habitacional. Es decir, la vida colectiva impuesta por los conjuntos entra en conflicto con el ideal habitacional de la población. Por ello, *no se trata solamente* de falta de preparación para asumir la responsabilidad compartida de los espacios comunes, ni de una carencia de los valores de convivencia, tolerancia y respeto que deben prevalecer entre los vecinos, la situación también es el resultado de la no correspondencia entre lo que la población considera que *es* y *debe ser* una vivienda, lo que se puede hacer *en* esta y *con* esta, y lo que en la realidad se les ofrece a través de un departamento de interés social que forma parte de un conjunto habitacional.

Bibliografía

- Duhau, Emilio et al. (1998). “Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del INFONAVIT”. En *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del INFONAVIT*, Schteingart y Graizbord (Coords.): 183-339. México: El Colegio de México.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México DF: UAM, Azcapotzalco / Siglo XXI.
- Garza, Gustavo (1988). “Evolución de la Ciudad de México en el siglo XX”. En *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel (Coord.): 19-41. México DF: UAM, Iztapalapa / Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Giglia, Ángela (1998). “Vecinos e instituciones. Cultura ciudadana y gestión del espacio compartido”. En *Cultura y comunicación en la Ciudad de México I. Modernidad y multiculturalidad: la ciudad de México a fin de siglo*, N. García Canclini (Coord.): 133-181. México DF: UAM, Iztapalapa / Editorial Grijalbo, S.A. de C.V.
- Ruiz Anchondo, Patricia (2007). Ponencia presentada en el Foro de Discusión sobre la Ley Condominal del Distrito Federal, julio.
- Safa, Patricia (1998). *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México. Un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán, DF*. México DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, UAM, Iztapalapa / Miguel Ángel Porrúa.
- Villavicencio, Judith, María Teresa Esquivel y Ana María Durán (Coords.) (2006). *Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México. En busca de espacios sociales y de integración barrial*. México DF: Red Nacional de Investigación Urbana, UAM, Azcapotzalco.
- Villavicencio, Judith y Ana María Durán (2003). “Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 146. Disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm), (visitada en agosto 1 de 2003).

Documentos

- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de enero de 1999 y los transitorios el 8 de noviembre de 2007. Disponible en <http://www.prosoc.df.gob.mx/>, visitado en noviembre 25 de 2007.

De los suburbios residenciales a los conjuntos cerrados: espacio local y prácticas de consumo¹

Angela Giglia²

Introducción

En los últimos diez años, México ha vivido un período de relativa estabilidad económica, caracterizado —entre otras cosas— por el aumento en la disponibilidad de crédito para el consumo y para la adquisición de bienes inmuebles. Vinculado a esto, hemos experimentado un proceso de renovación urbana, asociado a la producción de nuevas formas del habitar residencial que conllevan modalidades específicas de residir en la metrópoli³. Estas nuevas formas del hábitat residencial se caracterizan por la presencia de dispositivos de seguridad y de cierres que los distinguen nítidamente del resto del territorio urbano circundante, instituyéndose como enclaves o islas exclusivamente residenciales. Estos espacios están en una relación de continuidad, pero también de diferenciación, con respecto a los suburbios residenciales de inspiración estadounidense que han sido el hábitat preferido para las clases acomodadas de la

1 Una versión anterior de este artículo ha sido publicada en la revista *L'Ordinaire Latino-américain* N° 207, de 2007, IPEALT, Universidad de Toulouse.

2 Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

3 Se encuentra un análisis de las condiciones y los procesos relativos a la producción y comercialización de la vivienda en el Distrito Federal en el libro recientemente coordinado por René Coulomb (2005). Véase, en particular, el ensayo de Priscilla Connolly (2005), sobre las condiciones del mercado habitacional. El porcentaje de población del DF cuyos ingresos se sitúan entre cinco y diez salarios mínimos ha crecido, del 15,30% al 22,30%, en el período 1992-2000 (Connolly, 2005). Sin embargo, en este artículo haremos referencia a sectores cuyo nivel de ingreso se sitúa por encima de los diez salarios mínimos y, por lo tanto, pertenecen a la clase media-alta.

ciudad hasta los años ochenta del siglo pasado. En las páginas que siguen expondré, primero, algunos de los principales elementos que caracterizan los conjuntos actuales con respecto a los suburbios residenciales típicos, y luego propondré una lectura de algunos de estos nuevos espacios que se basa fundamentalmente en diversos estudios de caso⁴. Me referiré, en particular, a las representaciones y las prácticas relativas al espacio local y al consumo, dos ámbitos de la experiencia urbana que se encuentran estrechamente vinculados uno con otro. Como veremos, los discursos de los habitantes de los enclaves residenciales se caracterizan por una cierta construcción de la identidad local —que proponemos definir como *comunitarismo imaginario*— que se caracteriza por la ilusión de vivir en un micromundo de gente *como uno*, con una sociabilidad específica; por una cierta forma de relación con la metrópoli que se caracteriza por ser *localista*, en el sentido de limitarse a aquella parte del espacio metropolitano que se encuentra más cercana a su lugar de residencia; y por modalidades específicas de consumo, que combinan la frecuentación de lugares exclusivamente concebidos para este efecto (como los centros comerciales) con la utilización abundante de servicios a domicilio.

Al enfatizar los elementos de vinculación con ciertas porciones del territorio metropolitano, no podemos olvidar que los habitantes de estos espacios gozan, al mismo tiempo, de un abanico muy amplio de relaciones con el resto del mundo, siendo, sin duda, los más conectados a nivel global de todos los habitantes de la metrópoli: disponen de tecnología que los vincula, en tiempo real, con otros lugares y poseen recursos económicos y capital social que les permiten viajar a otros países cuando lo desean. Aun reconociendo la importancia de esta doble dimensión de la relación con el espacio, por un lado local pero por el otro global, la que más exploraremos en las páginas que siguen es la relación con el espacio metropolitano local.

4 Los materiales etnográficos y las entrevistas utilizados en este artículo se refieren a trabajos de investigación realizados en los últimos años en distintos fraccionamientos y conjuntos residenciales situados en el poniente y sur-poniente de la metrópoli, y que han sido presentados como tesis de licenciatura o maestría que he dirigido o asesorado. En particular, se trata de los trabajos de Diana Sheinbaum (2004), sobre el conjunto habitacional Villa del Bosque, en la delegación Tlalpan, y de Felipe González Ortiz (2004) y Aníbal Álvarez (2002), en el caso de los fraccionamientos cerrados de Huixquilucan. También se hará referencia a materiales recopilados para la elaboración de algunos trabajos previos sobre este tema. Al respecto, véase Giglia (2002; 2003).

En su famoso libro sobre la sociedad red, Manuel Castells (1999) propone una diferenciación muy sugerente entre un espacio de los flujos, que sería propio de las elites globales, y un espacio de los lugares, al cual estarían inevitablemente arraigados los sectores más pobres de la población urbana. El propósito de las páginas que siguen consiste en mostrar la otra cara de la oposición entre flujos y lugares, evidenciando de qué manera una porción de las élites de esta metrópoli construye su arraigo al espacio local.

De los suburbios a los *condominios horizontales*

En la actualidad, en la ciudad de México existe una variedad de espacios residenciales para las clases medias, como los fraccionamientos residenciales y, más recientemente, los condominios horizontales (conjuntos cerrados de casas individuales con accesos y áreas comunes), o los edificios de departamentos (provistos de áreas comunes y vigilados). El fraccionamiento residencial de casas individuales es un tipo de hábitat inspirado en el modelo del suburbio estadounidense (Nivón, 1998), y representó la “vivienda ideal” para las clases medias hasta hace unos veinte años. En cambio, los condominios horizontales han tenido un auge importante en los últimos diez años y actualmente representan el modelo de hábitat suburbano preferido por los nuevos compradores de vivienda. El primer tipo expresa, de manera muy elocuente, el deseo de distanciarse de la ciudad central, considerada como el lugar por excelencia del caos y el hacinamiento, y el anhelo por un estilo de vida centrado en la valorización del espacio privado familiar (la casa sola en oposición al departamento) en un contexto social homogéneo. El segundo tipo puede responder, en parte, a los mismos deseos, especialmente cuando se encuentra colocado en áreas relativamente distantes de los lugares centrales, pero responde también a la búsqueda de condiciones de seguridad y a la diferenciación con respecto al entorno urbano⁵. Un rasgo característico de la modalidad habitacional del

5 En cuanto a una descripción morfológica de los tipos de hábitat, cabe destacar que los fraccionamientos se caracterizan por hospedar únicamente viviendas unifamiliares, generalmente diferentes las unas de las otras. Se trata de espacios, en principio, abiertos a la circulación, que sucesivamente han pasado por un proceso de cierre de calles (Giglia, 2002)

condominio horizontal tiene que ver con su ubicación con respecto a otros tipos de espacio, ya que es posible encontrarlos cerca de espacios muy diversos: en contigüidad con viviendas en vía de consolidación habitadas por sectores pobres, en los alrededores de los cascos de los pueblos conurbados y en áreas que surgieron hace algunas décadas como fraccionamientos residenciales, especialmente allí, donde antes existía alguna vieja residencia unifamiliar que ha sido demolida para construir un conjunto cerrado con varias casas iguales en su interior. Puede decirse, por lo tanto, que el condominio horizontal se caracteriza por establecer un contraste con respecto a su entorno, instituyéndose como un dispositivo generador de cierta dosis de heterogeneidad social en el espacio de proximidad.

En la ciudad de México, las clases media y altas han protagonizado procesos de suburbanización desde por lo menos la mitad del siglo XIX, época en la que se empezaron a fundar las primeras colonias en las afueras de la que entonces era la ciudad colonial. El fraccionamiento denominado “colonia francesa”, cerca de lo que sería el actual Paseo de la Reforma, dio origen al nombre “colonia”, que se usará para indicar los nuevos asentamientos en las afueras de la urbanización (Boils, 2005). Las primeras colonias fueron producidas sobre la base de un proceso de fraccionamiento de tierras agrícolas para fines residenciales. Hasta los años setenta, los fraccionamientos residenciales habían sido la modalidad privilegiada y predominante de hábitat para las nuevas clases medias. Estos asentamientos son el tipo de hábitat que, en México, se encuentra más cerca del suburbio estadounidense. Nivón considera que “el suburbio americano en su origen fue una alternativa elitista para dar la espalda a los males de la ciudad, de ahí que en la literatura estadounidense no goce de simpatía por parte de los intelectuales” (Nivón, 1998: 214). Siguiendo el análisis de este autor, “la crítica intelectual contra el suburbio estadounidense se apoyó en la consideración de que este era una expresión más de la sociedad de masas”, caracterizada, entre otras cosas, por la extensión de ciertos modelos de consumo en el ámbito privado y familiar, que funcionan como elementos de control social que refuerzan la preservación de la homogenei-

que se realiza mediante la movilización de los vecinos. En cambio, los condominios horizontales se caracterizan por viviendas iguales o, por lo menos, del mismo estilo, y por el hecho de estar cerrados de antemano.

dad entre sus habitantes (Dobriner, 1963; Mumford, 1961; Schilling, 1993). En un texto significativamente titulado *La tristeza de los suburbios*, David Riesman advierte sobre el riesgo de que el estilo de vida de los suburbios se convierta en el estilo de vida americano *tout court*, “con la consecuente pérdida de ciertas formas de variedad, de complejidad y de articulación de la estructura urbana” (Riesman, 1978: 388-422). Este tipo de hábitat se inspira en una manera específica de modernización de las ciudades de Estados Unidos hacia mediados del siglo pasado, y, especialmente, en los grandes planes de reconstrucción de Nueva York después de la segunda guerra mundial. Su principal impulsor fue el arquitecto y urbanista Robert Moses, forjador de una modernización de la ciudad que —como bien lo nota Marshall Berman— está basado en la destrucción de lo que había sido la ciudad moderna americana del siglo XIX. En el siglo XX, Moses decretó la demolición de muchos vecindarios y barrios urbanos —es el caso del Bronx—, para inaugurar un nuevo tipo de urbanismo, en el cual la ciudad central se abandona en favor de un estilo de vida basado en los suburbios residenciales, conectados al centro mediante grandes autopistas⁶.

En Estados Unidos, el desarrollo de los suburbios expresa un nexo entre movilidad social y desplazamiento en el territorio metropolitano, ya que su auge se encuentra asociado a la difusión del uso del automóvil, distintivo de las clases medias con respecto a los sectores populares. Los suburbios se constituyen, desde un principio, en torno a la valorización de la familia como célula fundamental de la sociedad, de los lazos de vecindarios posibles a partir de la homogeneidad social y de los impulsos separatistas y autonomistas con respecto al centro metropolitano. Estos últimos no son un proceso actual, pues se han manifestado en la historia de la ciudad norteamericana desde el origen del auge suburbano. En un ensayo histórico sobre este tipo de urbanismo, Bairati sitúa el auge del proceso de suburbanización de la ciudad norteamericana en el período entre las dos guerras, y destaca cómo los suburbios, con sus tendencias

6 Marshall Berman examina este tipo de modernidad en su libro *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Con este título, el autor quiere llamar nuestra atención sobre un rasgo que considera característico de la modernidad: la compulsión a destruir para reconstruir, el afán de demoler para cambiar, para generar continuamente algo nuevo. Lo sólido se desvanece porque, según una óptica moderna, no tiene tiempo de durar y consolidarse, tiene que ser demolido para ser remplazado por algo más moderno.

comunitaristas y secesionistas, han constituido un peligro para las ciudades estadounidenses, configurándose como una de las causas principales de la “crisis fiscal” de importantes ciudades como Cleveland, Newark y Nueva York (Bairati, 1987: 529). Según estas lecturas, los suburbios serían el lugar de residencia preferido de los sectores medios en ascenso, que, al conformar un estilo de vida sui géneris y localizado en territorios específicos, no quieren ser parte de la ciudad y se rehúsan a pagar impuestos que —así lo consideran— no les corresponden.

En su versión mexicana, los suburbios encarnan un deseo de estabilidad y privacidad basado en la vida doméstica y en las necesidades de la familia nuclear; y, al mismo tiempo, el impulso de huir y alejarse del lo que se percibe como “desorden” urbano. Como sostiene María Luisa Tarrés a propósito de “ciudad satélite”, que constituye un ejemplo prototípico de este tipo de hábitat, “el fraccionamiento se elabora como un medio físico y social, con límites definidos, que permite defender y amparar a la familia, pues garantiza un *orden*⁷ que no ofrecen otros lugares de la ciudad” (Tarrés, 1999: 427). Entre las clases medias, este tipo de hábitat se convirtió en un punto de referencia, y para quienes habitan en otros tipos de espacios, menos valorizados, un modelo a imitar. Allí donde no existen las características suburbanas típicas, estas pueden ser *producidas* por los habitantes, mediante intervenciones sobre el entorno construido y con un cambio del nombre o del calificativo asociado al espacio⁸.

7 (N. del E.) El énfasis es del autor.

8 Contreras Burgos (1998) ha mostrado cómo en la colonia Héroes de Padierna, originalmente surgida como asentamiento de autoconstrucción en las faldas del Ajusco, los habitantes de clase media, que llegaron en un momento posterior al de su poblamiento y consolidación, crearon una asociación para transformar el espacio en un sentido residencial, inspirándose en las Lomas y en otros fraccionamientos residenciales de las primeras décadas del siglo XX. Los moradores se organizaron para aumentar el ancho de las banquetas y ponerles pasto, establecieron parámetros estéticos para las fachadas de las casas y quisieron enjear el perímetro de sus manzanas. Este proceso, que conviene denominar como “residencialización”, culminó *post facto* con el pedido a la Delegación de cambiar el nombre de esta parte de la colonia. El nuevo nombre escogido por los vecinos en ascenso fue Colinas del Ajusco, denominación que responde mejor a las aspiraciones de sus habitantes y a su afán por distinguirse del resto de la colonia, ya que se trata de una colonia de autoconstrucción, con un carácter marcadamente popular. Este pedido implica el cambio de uso de suelo de la categoría HC (habitacional con comercios) a la categoría H (exclusivamente habitacional de tipo residencial) (Contreras Burgos, 1998).

En la actualidad, en el caso de México, la distinción con respecto a otros sectores sociales se realiza no solo por la vía de la elección de un hábitat residencial suburbano, entendido aquí como sinónimo de alejamiento de la ciudad central, sino, sobre todo, mediante la elección de un cierto tipo de espacio, con carácter exclusivamente residencial y cerrado, y a través del uso cotidiano del automóvil, en cuanto medio de transporte que define el estatus de clase media, en la medida en que separa a quienes lo poseen de los sectores populares, que hacen un uso cotidiano del transporte y el espacio públicos urbanos. Entre los nuevos espacios residenciales, el más difuso es el que se denomina “condominio horizontal”, aunque también existen otros, que son equivalentes en términos funcionales pero están organizados como vivienda vertical. Casi siempre, estos espacios marcan una fuerte discontinuidad física con respecto a su entorno, del cual se distinguen gracias a su fisonomía particular, a diferentes dispositivos de delimitación de fronteras —como bardas y muros alrededor de las viviendas— y, más aun, a elementos que están dirigidos a la seguridad interior, tales como casetas de vigilancia, rejas electrificadas, etc.⁹ Los servicios interiores, si existen, no solo son presentados como dotaciones de cada vivienda, sino, más bien, como recursos comunes, es decir propios de la comunidad residente, que permiten evitar el contacto con el afuera. Los espacios residenciales cerrados más recientes son concebidos como opuestos a la ciudad y para prescindir de ella, pero con un entorno en el cual la ciudad (entendida como conjunto heterogéneo de funciones urbanas) puede estar, en algunos casos literalmente, a la vuelta de la esquina. Tanto si se encuentran alejados de otros tipos de espacios y servicios urbanos, como si se encuentran cercanos a ellos, los enclaves cerrados siempre se caracterizan por un uso amplio y variado de distintos tipos de servicios a domicilio, que enfatiza el carácter de distinción y relativa autosuficiencia de estos espacios residenciales.

9 La acentuación de los rasgos defensivos es típica de los espacios cerrados en México, y tiene un antecedente histórico importante en la casa española de la época de la colonia, concebida como una fortaleza impenetrable ante las revueltas indígenas (Ayala Alonso, 1996). En otros países latinoamericanos existen conjuntos residenciales donde los elementos de seguridad y vigilancia tienden a ser disimulados u ocultados. Al respecto, véase Capron (2006).

El hábitat suburbano de clase media se define, sobre todo, a partir del carácter *exclusivamente residencial* del espacio de la vivienda, del cual quedan excluidos otros usos, salvo aquellos directamente vinculados con la función residencial. En su interior rige una normatividad específica, cuya aplicación se encuentra a cargo de los residentes. La homogeneidad residencial y la exclusión de la *mixité* socioespacial es posible mediante la privatización del espacio, que se realiza a través de la constitución de *condominios*, es decir, espacios cerrados provistos de un acceso común controlado. Pero la heterogeneidad socioeconómica puede estar fuertemente presente en el espacio del vecindario, debido a las condiciones particulares de ubicación de los condominios, ya que a menudo se instalan en la proximidad de espacios muy distintos, tanto en términos morfológicos como por el nivel económico de sus habitantes¹⁰, como en el caso de las colonias populares, los pueblos conurbados y las rancherías, que se encuentran cercanos físicamente aunque son socialmente distantes. En otras palabras, responden a la lógica de la “cápsula”, es decir, de la construcción de un *adentro* que pretende prescindir de su entorno o hacer como si no existiera. Su aislamiento del resto de la metrópoli y el propiciar usos fuertemente estereotipados y controlados del espacio, junto con la homogeneidad social de sus habitantes, parecen ser los rasgos más criticados de este tipo de hábitat en la abundante literatura en torno a ellos (Cabrales Barajas, 2002; Capron, 2006). Las prácticas controladas, la homogeneidad interna y la desvinculación del entorno aparecen como los factores que hacen de los enclaves cerrados la antítesis del espacio público moderno, situándolos al otro lado de una visión de ciudad como lugar de encuentro e integración social.

Méndez Sainz (2002) considera a estas nuevas arquitecturas como “espacios de la simulación”, en la medida en que se trata de productos arquitectónicos pensados para ostentar seguridad, armonía, distinción social y comunidad. Son espacios que pretenden —y aparentan— resolver los problemas que la metrópoli como tal ya no puede controlar: la

10 Esto es especialmente evidente en el caso del municipio de Huixquilucan, al que pertenecen tres de los espacios a los que se hace referencia en este artículo. Véase, al respecto, Álvarez Hernández (2002) y González Ortiz (2004). Para un análisis de las características específicas de la división social del espacio en la ciudad de México y sus implicaciones sobre las prácticas metropolitanas, véase Duhau (2003).

inseguridad, la desintegración y el desorden son dejados afuera, por lo menos en las intenciones de sus promotores y, en buena medida, también en las fantasías y las representaciones de sus habitantes. Los espacios residenciales cerrados invitan a vivir en un “como si”. Al estar adentro, uno se siente “como si” no estuviera en la ciudad, “como si” no existiera la violencia, “como si” no hubiera contaminación, “como si” el bullicio y el atiborramiento de las calles urbanas tampoco existieran, “como si” las viviendas precarias no estuvieran alrededor. En otras palabras, estos espacios son vendidos –y vividos– como “soluciones” a los problemas de inseguridad y desorden urbano. Es pertinente preguntarse no solo hasta qué punto se trata realmente de espacios controlados y seguros, sino, sobre todo, hasta qué punto son lugares socialmente homogéneos, y si es que efectivamente representan una solución eficaz a los problemas que pretenden resolver.

Espacios ordenados, seguros y tranquilos: la ilusión comunitaria

A continuación presentaremos algunas reflexiones sobre las prácticas urbanas de sectores altos que viven en conjuntos cerrados de la Ciudad de México ubicados en el poniente y sur-poniente, tradicionalmente las zonas con mejores servicios y mejor vinculación con el resto de la metrópoli. Con base en distintos tipos de fuentes y materiales, abordaremos algunas características de las prácticas metropolitanas y de los hábitos de consumo característicos de estos sectores emergentes de la metrópoli mexicana. En particular, se analizarán las visiones en torno al espacio residencial y las prácticas de consumo. Estas últimas se estructuran alrededor de la abundante presencia de lugares exclusivamente dirigidos a la oferta comercial y de esparcimiento (centros comerciales), pero aprovechan, al mismo tiempo, las posibilidades que ofrece la estructura social profundamente desigual de la metrópoli, según la cual los ricos pueden beneficiarse de un sinnúmero de servicios a domicilio, muchos de los cuales son prestados por la población de escasos recursos que vive en los alrededores de los conjuntos.

Con respecto al relativo aislamiento físico, los espacios residenciales cerrados tienden a ser concebidos como “mundos aparte”, distintos del resto de la ciudad y lo urbano. Los dispositivos de vigilancia suelen tener

no solo un efecto tranquilizador en cuanto al tema de la seguridad, sino que generan, además, un efecto imprevisto, que consiste en una acentuación—según la percepción de sus moradores— del contraste entre los rasgos específicos del adentro con respecto al afuera. Las marcas físicas de la separación y la existencia de controles en la entrada se traducen en amplificadores de las diferencias sociales y ambientales. La existencia de una frontera produce una diferencia de atmósfera, que favorece la representación del adentro como mundo aparte, con una naturaleza distinta con respecto al mundo de afuera. Análogamente, desde afuera, la presencia de barreras es leída como una señal que advierte sobre el carácter sui géneris del mundo situado adentro, lo que desalienta a los visitantes, desprovistos de una buena razón para entrar. En el discurso de los habitantes, la noción de “tranquilidad” es utilizada como una categoría definitoria por antonomasia del espacio local, es decir, como el rasgo que permite construir de manera más nítida y simbólicamente la diferencia con el resto de la metrópoli. Al mencionar la tranquilidad de su hábitat, los moradores de los fraccionamientos residenciales y de los enclaves cerrados resaltan la diferencia con respecto a la urbe que los rodea, y se declaran “otra cosa” con respecto a la metrópoli. La ausencia de transeúntes y coches circulando, la relativa calma en las relaciones con los vecinos y la presencia de áreas verdes hacen del espacio cerrado un tipo de hábitat imaginado como “no urbano”. Es común que se lo describa como “un pequeño pueblo” o una “comunidad”. Estas evocaciones aluden a la existencia de un régimen de sociabilidad interior específico, donde prevalecen la seguridad y la confianza recíprocas entre los residentes y, en el mejor de los casos, relaciones de conocimiento mutuo. Las prácticas que son posibles en el adentro y que son citadas para demostrar el carácter sui géneris de estos espacios se refieren, sobre todo, a la libre circulación de los niños en el espacio condominal. Se menciona que los pequeños pueden andar en bicicleta libremente o incluso que circulan entre las casas de sus amiguitos sin pedir permiso y sin avisar a sus padres. Otra de las prácticas citadas frecuentemente son las fiestas entre vecinos. Las posadas navideñas o los asados de domingo son algunas de estas ocasiones para socializar entre vecinos, con base en la idea de que es bueno encontrarse y convivir con gente como uno, y compartir entre vecinos. A menudo estas prácticas son evocadas explícitamente como algo propio de las ciudades de provincia,

más pequeñas, donde el ritmo de vida es más lento, las personas tienen tiempo para convivir y la confianza mutua es más fuerte; o como algo propio del pasado, por ejemplo cuando se dice que los niños ahora pueden andar en bicicleta adentro del conjunto tal como lo hacían los adultos hace veinte años en las calles de la ciudad. En otras palabras, los discursos apuntan a la idea de que el espacio residencial cerrado permite hacer cosas que en la ciudad, afuera, ya no son posibles. Es el espacio de un regreso a un pasado más feliz y desde donde se expresa un rechazo al estado presente de la metrópoli. Cabe destacar que estas declaraciones no siempre concuerdan con la experiencia de los habitantes, ya que, en buena medida, forman parte de las imágenes positivas que los residentes quieren ofrecer a los investigadores. Cuando se las estudia más de cerca, se descubre que, a menudo, las promesas de seguridad y tranquilidad no se cumplen como se desearía.

No es difícil comprobar que se trata de un control ilusorio. Para los niños, poder jugar libremente al interior del conjunto no elimina los peligros, empezando por el más obvio: que salgan a escondidas, algo que muchos niños que habitan en espacios “cerrados” han hecho, sin que sus padres puedan siquiera imaginarlo. Como ya lo mencionamos, habitar entre rejas genera un efecto de parcial distorsión de la realidad interior, pues se pinta como totalmente diferente a un espacio que no puede estar del todo exento de los peligros propios de su entorno. En suma, el énfasis en presentarse como los moradores de lugares con personalidad propia, descritos como espacios totalmente distintos con respecto al resto de la metrópoli, refleja una relación contradictoria con esta, de rechazo y, al mismo tiempo, añoranza de la ciudad de antaño.

Con base en la reglamentación propia de la ley de condominios, los nuevos enclaves residenciales gozan de reglas propias, diferentes con respecto a las que funcionan afuera, en el espacio público de la metrópoli. La existencia de una reglamentación interior es parte del atractivo de estos espacios, pues el respeto a las normas es un bien escaso en el espacio exterior. El control empieza a partir de las reglas de construcción y uso de los espacios, que suelen ser estrictas, y lo que es más importante, suelen ser “acatadas” por los habitantes, en la medida en que el interior es visto como un todo indivisible al que cada uno pertenece, contrario a la forma en que es concebida la calle pública. En algunos casos la asociación de vecinos se

encarga, directamente, de hacer respetar las normas de construcción, advirtiendo explícitamente, a quienes quieren comprar un lote, sobre la existencia de reglas firmes que hay que respetar si se quiere construir.

A diferencia de lo que sucede en otros tipos de espacios, el hecho de que las casas tengan que uniformarse a los mismos parámetros estéticos no es visto como una limitación a la libertad individual, sino como un símbolo de estatus y distinción social, que refuerza el sentimiento de pertenecer a un mismo mundo de gente como uno. El encierro, el control y la homogeneidad parecen justificarse mutuamente. Pero se trata de ver si las cosas realmente son así. La seguridad en el adentro tiene ciertos costos sociales. El primero, como hemos visto, es el aislamiento del entorno. A esto se añade que el control es costoso y no siempre eficaz. Sobra destacar que el “control total” es imposible, y que un aumento de la seguridad interior se logra solo al precio de un inflamamiento de la vigilancia, que se vuelve cada vez más complicada y vulnerable¹¹. En comparación con los fraccionamientos donde se decide cerrar las calles (Giglia, 2002), con resultados no siempre satisfactorios, aquí se pueden pagar dispositivos de vigilancia más efectivos y emplear mucho personal en esta tarea, para controlar el flujo en la entrada, puesto que el cierre de las puertas y el registro de quiénes entran y salen es una parte medular de la búsqueda del “control total”. Esto no quiere decir que la presencia de los vigilantes sea realmente una garantía con respecto al cuidado de la seguridad interior. En muchos enclaves cerrados, hemos podido constatar que el control en la entrada se limita a los vehículos, y descuida a las personas que entran a pie (Giglia, 2001). A menudo, los vigilantes llegan a mantener relaciones cordiales con estas últimas —que entran para trabajar como personal de servicio—. Esto se facilita por el hecho de pertenecer al mismo sector social, pero, por otro lado, disminuye el control. La familiaridad entre los vigilantes y los frecuentadores del conjunto no se limita a la servidumbre. Puede suceder que haya roces o rupturas entre los matrimonios que habitan en el conjunto y, como consecuencia, alguien tuvie-

11 La percepción de la vulnerabilidad de ciertos artefactos del urbanismo contemporáneo —que se ha agudizado enormemente después del atentado del 11 de septiembre de 2001— no hace más que exasperar el afán por alcanzar un control lo más completo posible sobre su espacio y sobre el entorno inmediato.

ra que abandonar un departamento; sin embargo, como el vigilante generalmente desconoce que esta persona ya no es bien recibida por quien fuera su pareja, puede eventualmente introducirse en el conjunto y armar un escándalo, pasando tranquilamente en frente del guardia. En algunos casos, la administración del conjunto consulta a empresas especializadas en la contratación del personal doméstico, para el cual se establecen reglas de acceso muy estrictas, como no poder permanecer en los espacios comunes interiores al conjunto después de ciertas horas y tener un horario de entrada y salida específico y controlado. En muchos conjuntos, la administración suele cambiar el personal de vigilancia con frecuencia, justamente para evitar los peligros que puede conllevar el hecho de tener en la entrada a personas que llegan a conocer de memoria los movimientos de cada habitante, sin ser miembros de la familia y sin tener ningún tipo de vinculación u obligación con ellos. Como sucede con la servidumbre, el personal de vigilancia puede llegar a saber las cosas más íntimas de un hogar, sin ser parte de él, en una relación vertical en la que se mezclan la cercanía física y la distancia social y cultural. Si a todo esto se añade que los policías privados suelen ganar sueldos muy bajos y que proceden generalmente de la policía oficial o del ejército, dos medios que se encuentran en contacto muy cercano con el mundo criminal, es fácil concluir que no se puede depositar en ellos toda la confianza que sería deseable tener, dada su función. Por lo tanto, si los resultados esperables de los dispositivos de seguridad se encuentran lejos de ser satisfactorios, creemos que la proliferación de la vigilancia tiene que ser leída en el marco de una tendencia que no apunta solo a la seguridad y a la autosegregación, sino que tiene como imperativo el control y la autoreglamentación en el espacio interior. Un espacio se cierra para controlarlo mejor y de forma exclusiva y autoreferencial, estableciendo reglas que funcionan únicamente adentro. El respeto a las reglas internas está presente en la autopresentación de los habitantes, cuando quieren que el entrevistador sepa que “aquí las cosas funcionan así”, es decir, que “no son como afuera”. La aspiración a la autosuficiencia como resultado de la solvencia económica de los enclaves también es una respuesta a la falta de confianza en las instituciones encargadas de gobernar el territorio, que son juzgadas como incapaces de prestar un servicio a la altura de las expectativas de estos habitantes. Un caso ejemplar en ese sentido es el de la asociación de

colonos de Santa Fe, que agrupa a varios conjuntos de residentes y, entre ellos, a diversas grandes empresas que tienen allí sus oficinas. Esta asociación ha logrado importantes descuentos sobre el pago del impuesto predial, a cambio de hacerse cargo de la limpieza y el mantenimiento de las calles, y ha llegado al grado de proveerse de una ambulancia particular, para las necesidades de sus agremiados, que es operada en colaboración con la Universidad Iberoamericana.

Prácticas de consumo: entre la autosuficiencia y el localismo

La relativa tranquilidad y seguridad que se obtienen al residir en estos “mundos aparte”, conllevan ciertos costos, que en algunos casos repercuten en la calidad de la vida cotidiana. Una localización aislada puede significar mucha tranquilidad, pero puede implicar que el supermercado más cercano se encuentre a 15 minutos en automóvil. Los imponderables de la localización pueden incluir que para entrar y salir del conjunto y para llegar a las vialidades que lo conectan con el resto de la metrópoli se tenga que pasar por calles angostas y muy transitadas. Estas dificultades de conexión también son usuales en desarrollos de nivel muy alto, como los que se encuentran en la zona de Santa Fe, porque a menudo están enclavados entre asentamientos de vivienda precaria y pueblos conurbados, donde el entorno urbano no ha sido acondicionado para soportar el arribo de nuevos habitantes abundantemente provistos de automóviles (Pérez Negrete, 2010). Sin embargo, por parte de los residentes, existe confianza en que la inevitable expansión de la mancha urbana traerá consigo las conexiones viales que ahora faltan.

Pese a los enlaces todavía deficientes, la relativa buena ubicación de estos desarrollos, situados en el poniente y sur-poniente de la metrópoli, y el crecimiento urbano que se ha producido en estas zonas en los últimos años, hacen que los riesgos asumidos al momento de comprar sean hoy plenamente recompensados, ya que el valor de su propiedad se ha incrementado enormemente en la actualidad. Aun con las dificultades que encuentran sus habitantes para salir o llegar a sus casas, la ubicación de los enclaves cerrados en el sur-poniente y poniente de la metrópoli es considerada ventajosa, porque, justamente, une la posibilidad de vivir en

espacios tranquilos y la relativa cercanía con respecto a muchas funciones y lugares urbanos importantes.

En parte por la dificultad de conectarse y salir, y en parte como un resultado de sus estrategias de movilidad, los habitantes de los espacios cerrados de nivel alto circunscriben su vida cotidiana a una porción muy limitada de la metrópoli. En el radio de veinte minutos en coche desde la casa, pueden tener casi todo lo que se necesita para la vida cotidiana. La reducción del espacio vivido en la metrópoli es, además, una estrategia que permite ahorrar el desgaste que representa manejar en el tráfico durante largos ratos, y que toma en cuenta la dificultad para salir a caminar por las calles. En algunos casos, se encuentra la reivindicación de una identidad propia, localista, en el discurso de los habitantes, como en los siguientes testimonios, donde los entrevistados se autodefinen como “sureños”, y casi se jactan del hecho de que nunca se desplazan más allá de un radio de acción muy circunscrito, y siempre al sur del límite representado por el Circuito Interior o la avenida Barranca del Muerto.

Creo que con la urbanización lo que ha pasado es que tenemos una zona límite de la cual no pasamos, *somos sureños, creo que rara vez vamos mas allá de Barranca del Muerto*. Por ejemplo, la UAM (Xochimilco) nos queda a diez minutos, cuando vamos el tráfico va para el otro lado, y cuando regresamos pasa lo mismo, así que, máximo, con tráfico hacemos 17 minutos. Los restaurantes, vamos por aquí, a veces nos gusta ir al Cambalache que está en Félix Cuevas junto a Liverpool. Pero para ir al centro, rara vez, una vez cada seis meses y eso con reservación, un domingo a las tres de la tarde. Para las compras, vamos a Perisur. La verdad es que tiene de todo, los bancos están ahí. Los cines, antes íbamos al Cine París o Reforma, ahora para nada, vamos a Cuicuilco que es el favorito, o a Plaza Loreto. La gimnasia está ahí, y yo voy a caminar al parque. Así que no nos movemos mucho. Es más, siempre compramos los coches en la Volkswagen que está aquí en el Pedregal. Creo que eso es lo que ha pasado, que *se redujo nuestro espacio* y ya no nos desplazamos como antes, somos sureños. Y si vamos de viaje, entonces preferimos salir del país (Hombre-cincuenta años aprox.-conjunto V.B., entrevista, en Sheinbaum, 2004: 152).

Mis compras las hago en Perisur, no salgo de ahí y de Wal-Mart. Trato de ir lo más cerca posible. *Yo no salgo a pie por nada del mundo*. Yo al centro tengo años que no voy. Cuando vamos a la tesorería, vamos a la que está

en Pedregal, luego pasamos por el súper y compro las cosas, pero nada más en estas zonas. Las comidas, si acaso en Perisur que hay muchos lugares, somos muy asiduos al Palacio de Hierro o Vip's (Mujer-cincuenta años aprox.-conjunto V. B., entrevista, en Sheinbaum, 2004: 151).

En la relación con el resto de la metrópoli, los habitantes de los enclaves cerrados se muestran muy temerosos y prudentes. Evitan el transporte público, evitan ir al centro histórico y otros lugares los que hay que asistir a pie, prefieren los centros comerciales y los clubes y las salidas afuera de la ciudad los fines de semana. Desde los espacios cerrados en donde residen, los habitantes se trasladan a otros espacios cerrados, de las islas donde residen a las islas donde consumen y se divierten, concibiendo el espacio entre unas y otras como un trayecto desprovisto de interés. Se trata de salir del conjunto, meterse al eje vial y llegar al centro comercial. Aquí es posible ver de manera muy llamativa cómo las prácticas de compra y consumo se han vuelto uno de los grandes ejes articuladores de la experiencia urbana, como se ha puesto recientemente en evidencia en los trabajos de Capron (2000) y Sabatier (2006) sobre los espacios comerciales de la ciudad de México. El principal atractivo de los centros comerciales reside en el hecho de ser sumamente funcionales y previsibles. No solo los espacios residenciales, sino también los espacios comerciales tienden a instituir e imponer reglas propias, relativas a los procedimientos para entrar y salir y a lo que se puede o no hacer en su interior. En ellos tienden a estructurarse y consolidarse formas específicas de sociabilidad, vinculadas con la presencia de un público relativamente homogéneo. En los centros comerciales, pese a que muchos de ellos se llamen "plazas", la sociabilidad y el anonimato propios de los espacios abiertos son abolidos de antemano, en la medida en que predomina una sociabilidad basada en el "reconocimiento de conformidad" (Todorov, 1995: 120), esto es, un reconocimiento tácito del otro en cuanto *como uno*, o por lo menos en cuanto empeñado en las mismas ocupaciones. En un centro comercial las sorpresas y los imprevistos se reducen, porque todos concurren allí para hacer las mismas cosas y porque existe un control permanente acerca de las condiciones que se consideran ideales para el espacio interior. En este sentido, lo que se vigila en los centros comerciales va mucho más allá de la mera seguridad, y abarca un conjunto de elementos que incluyen la

limpieza, la presencia de sujetos indeseables, la temperatura y la luminosidad del lugar, la música de fondo, etc. (Gutiérrez Salgado, 2003).

En la ciudad de México, el carácter suburbano del hábitat no se relaciona únicamente con la distancia respecto a la zona central de la ciudad, sino, sobre todo, con la distancia y la vinculación con alguna de las numerosas “centralidades periféricas” que se han constituido de manera importante en los últimos veinte años, a partir del florecimiento de los centros comerciales (Duhau y Giglia, 2007). Estos han favorecido el surgimiento de prácticas urbanas nuevas, según las cuales el consumo se vincula con el esparcimiento y con la sociabilidad, y así se dibujan mapas de la metrópoli donde el ámbito local es redefinido a partir de los lugares para el consumo. Los centros comerciales, surgidos como lugares para comprar, hoy en día se han convertido en espacios donde es posible resolver un conjunto de necesidades complejas, que van desde ir al banco o al cine, hacer el abasto semanal de comida, pagar los impuestos y servicios de luz, teléfono, agua, etc., en espacios definidos para estos usos y separados de los espacios residenciales, por lo menos en el sentido de que no son lugares adonde es posible llegar caminando. Desde los conjuntos cerrados, la visita a los lugares de consumo asume la forma y el significado de un *salir* del espacio exclusivamente residencial, para alcanzar otros lugares en los cuales hay que *entrar*. Una experiencia muy distinta a la de caminar por una calle comercial, mirando distraídamente las vitrinas mientras se va a otro lugar, y topándose eventualmente con algo que se necesita o se quiere comprar. En el caso de los espacios cerrados, la relación con el resto de la ciudad está más nítidamente focalizada en el triángulo residencia-trabajo-consumo.

Este último aparece como un elemento que moldea las prácticas urbanas, por el simple hecho de que, si se quiere consumir, hay que salir del encierro y dirigirse a otros lugares, y también porque el consumo es una buena justificación para salir. Hay que salir para consumir, y consumir para salir. Se trata de salir de la seguridad —y de la monotonía— del espacio residencial, para acudir a espacios comerciales —igualmente cerrados y vigilados—, concebidos para satisfacer necesidades que van mucho más allá del consumo como acto meramente orientado a la reproducción, pues se relacionan con el consumo como experiencia, sueño, juego, diversión, expresión de la afectividad. No es infrecuente que exista un componen-

te de identificación afectiva con los lugares de consumo más visitados, como los centros comerciales y los supermercados. Entre estos últimos, los habitantes de los conjuntos cerrados encuentran, en las cercanías de su lugar de residencia, el establecimiento que consideran más acorde a sus gustos y necesidades, y lo convierten en su punto de referencia local, donde encuentran todo lo que necesitan, e incluso, a sus vecinos del conjunto y a otros habitantes de la zona.

Servicios a domicilio

La presencia y el uso intensivo de los lugares para el consumo, que se constituyen en puntos de referencia para la definición del espacio local, no excluyen la presencia de otras formas de consumir que se encuentran fuertemente ancladas en el espacio residencial y acentúan el localismo que caracteriza a los conjuntos cerrados, al disminuir la necesidad de salir a comprar, porque los servicios y los vendedores llegan al domicilio. En su libro *La métropole des individus*, Alain Bourdin sostiene que “se tienen que completar los servicios urbanos tradicionales del modo de vida con una porción cada vez más grande de servicios a la construcción individual de la vida cotidiana”¹² (Bourdin, 2005: 107). Según este autor estamos transitando de una ciudad ordenada por flujos masivos de consumo y servicios a una metrópolis “de la oferta”, donde es posible construir una experiencia urbana “à la carte”, según los gustos de cada quien. Considero que, para el caso de la ciudad de México, esta singularización y diversificación de las prácticas urbanas para las clases medias tiene mucho que ver con modalidades de consumo específicas, que aprovechan simultáneamente la oferta de los nuevos lugares para el consumo globalizado y una amplia variedad de servicios a domicilio a bajo costo que en otras metrópolis no se encuentran tan presentes. Debido a la estructura del mercado laboral y las características del espacio urbano, los servicios a la persona, altamente individualizados y personalizados, se encuentran con mucha más frecuencia que en otras grandes ciudades occidentales, y poseen características propias, adaptadas a la escasa movilidad de los habitantes de los conjuntos

cerrados y a su aspiración a reducir al mínimo sus desplazamientos y a resolver en el adentro de su espacio residencial muchas necesidades que en otras ciudades se resolverían afuera. La masajista, la cosmetóloga, la niñera, el experto en computación, la cocinera, el vendedor de seguros de vida, el jardinero, el veterinario, la enfermera, el maestro de inglés o de guitarra, la astróloga, el acupunturista, el experto de *feng shui*, el repartidor del supermercado o de pizzas y hasta la entrenadora de gimnasia llegan al domicilio una o más veces por semana. Casi todos lo hacen mediante el uso del transporte público o la bicicleta, y proceden de colonias de autoconstrucción o de los pueblos conurbados relativamente cercanos a los nuevos enclaves. Al servirse de ellos, los habitantes de los conjuntos cerrados establecen relaciones selectivas con su entorno. Puede decirse que se apropian de él, precisamente porque reconocen, allí y en sus vecinos de barrio —casi siempre pertenecientes a los estratos más bajos— a posibles proveedores de servicios a domicilio que mejorarán su calidad de vida.

Entre las principales características de los servicios a domicilio, aparte del hecho de proceder de espacios distintos pero situados en las cercanías, se tiene que subrayar la extrema flexibilidad en el horario y el tipo de prestaciones, que suelen adaptarse minuciosamente a las exigencias del cliente. Podemos hacer una distinción entre servicios y productos. Por un lado están los prestadores de servicios a las personas que habitan en el hogar y los que se dedican a los servicios de mantenimiento de la vivienda; y por el otro lado, los vendedores de productos y los repartidores de productos y alimentos. En conjunto, estos trabajos se presentan como servicios al hogar y a cada uno de sus miembros. Su presencia se combina con la del servicio doméstico genérico, que en muchos casos actúa en sinergia con ellos, posibilitando el acceso de estos trabajadores a la casa, controlando y a veces incluso pagando la ejecución de sus tareas, en ausencia y por encargo de los dueños de la casa. En otros términos, la trabajadora doméstica funciona como sustituta de la patrona con respecto a un conjunto de trabajadores, tales como el jardinero, la cocinera, la niñera, la enfermera y los diferentes repartidores de bienes y servicios, desde la farmacia al supermercado.

El hecho de que el servicio doméstico de planta esté tan difundido en estos sectores genera un efecto ambivalente con respecto a los servicios a domicilio. Por un lado contribuye de manera importante a hacerlos posi-

bles, ya que permite su acceso a la casa casi a cualquier hora. Pero, por otro lado, tener un servicio de planta tan disponible refuerza la elasticidad, la flexibilidad y la informalidad —entendida aquí como falta de precisión y profesionalismo— en la actuación de los servicios a domicilio en general, no necesariamente por parte de aquellos prestados por trabajadores particulares, sino de aquellos que son proporcionados por distintas empresas proveedoras. Muchas de estas empresas, especialmente las que brindan un servicio para la vivienda y no para las personas, se muestran incapaces de ofrecer un horario definido para sus entregas. Lo más normal es que indiquen un lapso de tiempo muy amplio, que se manifiesta, por ejemplo, con la expresión “en el transcurso del día”, un eufemismo para decir que no pueden determinar con más precisión cuándo llegaran a la casa. Más que por las grandes distancias o el tráfico metropolitano, las entregas “en el transcurso del día” son un resultado de la falta de planificación de las empresas mismas. Pero la existencia del servicio de planta, combinada con la del servicio de vigilancia, permite a los habitantes de los conjuntos cerrados evitarse la desagradable experiencia de esperar todo un día en casa por la entrega de un refrigerador o la reparación de la computadora¹³.

El acceso a este tipo de servicios al domicilio se hace mediante redes de relaciones y suele involucrar altas dosis de confianza recíproca. Para que alguien pueda entrar en casa tiene que haber sido recomendado por otra persona o haber trabajado en la casa de algún amigo, conocido o vecino. En algunos casos, la relación puede ser más compleja que la simple prestación de servicios o una compraventa. Suele suceder que las vendedoras son, o más bien se proponen como, “amigas” de sus clientas. Esto implica llevar su relación con las clientas en un registro comunicativo orientado hacia una extrema cordialidad, y con ciertos intereses o actividades compartidos, más allá del producto o el servicio que venden. Por ejemplo, cuando llaman por teléfono con la intención de vender algo, suelen empezar preguntando cómo está su clienta, cómo están sus hijos

13 Este modo de proporcionar el servicio, “en el transcurso del día” no es propio únicamente de empresas pequeñas o medianas, sino también de grandes empresas globales, como las vendedoras de canales de televisión o las grandes tiendas de autoservicio y departamentales.

y familiares, qué ha hecho en el tiempo en que no se han visto, etc.; luego suelen ofrecer alguna información sobre ellas mismas, qué han hecho, cómo están sus hijos, etc.; y solamente después de este largo preámbulo, finalmente preguntan a la clienta si ya se acabó el producto X y si quiere comprar alguna otra cosa¹⁴. En el campo de actividad de los servicios para el cuidado del cuerpo, el nivel de especialización puede llegar a ser muy alto. Existen casos de trabajadoras que se dedican únicamente a hacer depilaciones o poner mascarillas, es decir, a una sola actividad, que generalmente llevan a cabo utilizando productos que suelen presentar como “especiales”, por ejemplo, una cera de miel con eucalipto, que no se encuentran fácilmente en el comercio al menudeo, o cremas de producción semiartesanal. El carácter sui géneris de los productos empleados aumenta el atractivo de sus prestaciones, al mismo tiempo que las justifica, ya que estas trabajadoras suelen tener sus propios proveedores, que no surten al mercado al menudeo, así que la exclusividad de los productos es parte de su estrategia de venta.

La posibilidad de recibir cómodamente en casa un gran número de servicios, todos flexibles e individualizados, acentúa el aislamiento y la singularidad del espacio residencial, asegurando su representación en términos de una pretendida autosuficiencia, y reforzando la idea de que salir es casi innecesario, a menos que sea para trabajar o divertirse. Al aislamiento con respecto al afuera, se asocia un relativo aislamiento interior. La interacción entre vecinos, aunque por lo general está exenta de conflictos, resulta, sin embargo, esporádica y superficial, pese a las imágenes de una sociabilidad comunitaria que se presentan en los discursos frente al entrevistador. En la vida cotidiana, los vecinos no tienen nada que compartir, porque los problemas relacionados con los espacios colectivos no son acuciantes, salvo en el caso de los relacionados con la seguridad. El representarse como una comunidad no es más que eso, una representación, a la que no corresponde un tejido de relaciones y prácticas com-

14 Una colega antropóloga que trabaja en Costa de Marfil (África) solía contar que sus informantes, al recibirla cuando llegaba de Europa, se explayaban en una serie de preguntas sobre sus familiares, hasta grados de parentesco bastante lejanos. Una vez terminado el ritual, le decían: “Bueno, y aparte de todo esto, ¿cómo estás?”. Semejantes rituales de saludo, que pueden parecer específicos de sociedades lejanas y tradicionales, en efecto, son muy comunes e igualmente imprescindibles en el medio urbano contemporáneo.

partidas, salvo las que tienen que ver con la administración condominal, que generalmente se resuelven encargando esta tarea a profesionales externos. Por otra parte, la homogeneidad en el interior a menudo se limita al hecho de compartir cierto nivel de recursos y ciertas posibilidades de consumo, pero no significa, de ninguna manera, que exista una afinidad de valores, puntos de vista o actividades —salvo las que tienen que ver con el cuidado de los hijos y la casa— que permita el establecimiento de relaciones definibles como de amistad. En general, a menos que sus hijos jueguen juntos en el espacio interior del condominio, las relaciones entre los adultos son muy superficiales y se limitan a la buena vecindad, lo cual implica, por ejemplo, saludarse de manera efusiva y platicar de cualquier cosa de vez en cuando.

A manera de conclusión

Lo que el espacio residencial cerrado ofrece a sus moradores es una suerte de *libertad controlada*, posible a partir de la implementación de reglas propias, que van desde la prohibición de hacer sonar el claxon o rebasar cierto límite de velocidad, hasta la de pintar la reja del jardín de un color distinto al establecido. El respeto de ciertas normas de convivencia, a menudo muy elementales y que, sin embargo, no son respetadas en el espacio público, es un elemento importante para definir y diferenciar el espacio interior, donde se logra un control que contrasta con la percepción del desorden imperante afuera. En este sentido, además de responder a una búsqueda de seguridad, los espacios residenciales cerrados responden a una aspiración al orden, que en la metrópoli es considerado como un bien sumamente escaso. Este mismo anhelo de orden —entendido como un contexto espacial predecible, basado en reglas conocidas y compartidas por todos— es uno de los principales ingredientes del éxito de los espacios comerciales globalizados (Duhau y Giglia, 2007).

Vinculado a esto, una de las cuestiones más interesantes acerca de los espacios residenciales cerrados se refiere a las modalidades del autogobierno local y a las relaciones con los poderes ciudadanos. Se trata de lugares privilegiados para analizar de qué manera se está redefiniendo la relación entre ciudadanos y autoridades locales, cómo se está transformando

el estatuto jurídico del espacio público en la ciudad y cómo van surgiendo nuevas prácticas urbanas y nuevas formas de pertenencia local basadas en la comunidad de intereses vinculados no solo a una misma clase social sino, sobre todo, a formas semejantes de la experiencia urbana, que remiten a su peculiar relación cotidiana con la metrópoli y, en particular, con esa pequeña parte de metrópoli que han elegido como *su* territorio.

El recurso abundante a los servicios a domicilio es un resultado no solo de la creciente articulación y pluralización de las necesidades individuales y de las prácticas de consumo, sino también de la fragmentación del tejido urbano, en el cual los sectores de muy altos recursos viven a un lado de asentamientos pobres. Entre los unos y los otros se establecen relaciones de conveniencia mutua basadas en un sinfín de relaciones de intercambio comercial, la mayoría de las cuales se llevan a cabo en el interior del espacio doméstico. La flexibilidad y la individualización del servicio son los ingredientes más atractivos del consumo a domicilio. Este no es exclusivo de los habitantes de los espacios cerrados, pero para estos últimos adquiere más significado, ya que refuerza la idea de habitar en un micromundo, donde sus moradores mantienen la ilusión de vivir en condiciones de relativa autosuficiencia y, al mismo tiempo, están conectados con un entramado de relaciones comerciales en el espacio local, que los vincula con el resto de la metrópoli. Así como el supermercado y el centro comercial se convierten en el punto de referencia para la definición del ámbito local, la casa se convierte en el centro donde se puede realizar un conjunto de actividades que potencian su significado simbólico y sus funciones como espacio para el desarrollo personal, y no solo para la reproducción cotidiana. Cuando en la casa es posible recibir clases de guitarra o inglés, dedicarse a la jardinería, además de recibir a las amigas y atender a unos clientes o recibir a unos colegas del trabajo, es evidente que el espacio doméstico amplía sus funciones hasta constituirse en un microcosmos, ordenado según la medida de las necesidades personales y familiares. Lo que queda es continuar con el estudio de las distintas relaciones posibles entre este microcosmos y el resto del espacio metropolitano, además de sus conexiones con el espacio global.

Bibliografía

- Álvarez Hernández, A. (2002). "Clase y estilo de vida en la periferia urbana. El caso de los fraccionamientos residenciales en Huixquilucan, estado de México". Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Ayala Alonso, E. (1996). *La casa de la ciudad de México. Evolución y transformaciones*. México: Consejo nacional para la cultura y las artes.
- Bairati, P. (1987). "La città nord-americana". En *Modelli di città. Strutture e funzioni politiche*, P. Rossi (Coord.): 513-535. Torino: Einaudi.
- Boils, G. (2005). *Pasado y presente de la colonia Santa María la Ribera*. México: UAM, Xochimilco, División de Ciencias y Artes para el Diseño.
- Bourdin, A. (2005). *La métropole des individus*. La Tour d'Aigues: Édition de l'Aube.
- Cabrera Barajas, F. (Coord.) (2002). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / UNESCO.
- Capron, G. (2000). "Rassemblement et dispersion dans la ville latino-américaine: un nouvel espace public urbain, le cas du centre commercial". *Cahiers des Amériques Latines* N°35: 21-40.
- Capron, G. (Ed.) (2006). *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*. París: Bréal.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información II. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Connolly, P. (2005). "El mercado habitacional". En *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, R. Coulomb (Coord.): 95-142. México: UAM, Azcapozalco / CONAFOVI / Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- Contreras Burgos A. (1998). *Identificaciones vecinales e imaginarios en el territorio. Colonia del Ajusto, Tlalpan, DF*. México: CIESAS.
- Coulomb, R. (Coord.) (2005). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*. México: UAM, Azcapozalco / CONAFOVI / Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- Dobner, W. M. (1963). *Class and Suburbia*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Duhau, E. y A. Giglia (2007). "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado". *EURE* N° 98: 77-95.
- Duhau, E. (2003). "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial". *Papeles de Población* N° 36: 161-210.
- Giglia, A. (2001). "Introducción". En *Perfiles Latinoamericanos* N° 19: 3-8.
- Giglia, A. (2002). "Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona Coapa (Tlalpan, Distrito Federal)". *Trace* N° 42: 71-78.
- Giglia, A. (2003). "Espacio público y espacios cerrados en la Ciudad de México". En *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, P. Ramírez Kuri (Coord.): 341-364. México: FLACSO / Porrúa.
- González Ortiz, F. (2004). "Cultura y política. Relaciones sociales metropolitanas en el municipio de Huixquilucan". Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Gutierrez Salgado, E. (2003). "¿Qué se vigila en los centros comerciales?" Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Méndez Sainz, E. (2002). "Espacios de la simulación". En *Latinoamérica: países abiertos ciudades cerradas*, F. Cabrales Barajas (Coord.): 65-90. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / ITESO.
- Mumford, L. (1961). *The city in history. Its origins, its transformations, and its prospects*. San Diego, Nueva York, Londres: Harcourt Inc.
- Nivón, E. (1998). "De periferias y suburbios. Territorios y relaciones culturales en los márgenes de la ciudad". En *Cultura y comunicación en la Ciudad de México I. Modernidad y multiculturalidad: la ciudad de México a fin de siglo*, N. García Canclini (Coord.): 205-233. México: Grijalbo / UAM.
- Pérez Negrete, Margarita (2010) *Santa Fe. Ciudad espacio y globalización*. México: Universidad Iberoamericana.
- Riesman, D. (1978 [1958]). "La tristezza dei sobborghi". En *Antropología urbana*, Claudio Stoppa (Ed.): 389-422. Brescia: Morcelliana.
- Sabatier, B. (2006). "La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatif en France et au Mexique". Tesis, Université de Toulouse.

- Schilling, E. (1993). "Urbanization without urbanism". *Anthropological Journal of European Culture* vol. 2, N° 2: 34-38.
- Sheinbaum, D. (2004). *Ciudad dividida. Un estudio histórico sobre la segregación urbana en la Ciudad de México*. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tarrés, M. L. (1999). "Vida en familia. Prácticas privadas y discursos públicos entre las clases medias de Ciudad Satélite". *Estudios sociológicos* N° 50: 419-440.
- Todorov, T. (1995). *La vida en común. Ensayo de antropología general*. Madrid: Taurus.

Los espacios públicos en la Ciudad de México: desafíos de una política de la diferencia¹

Patricia Ramírez Kuri²

Introducción

El debate sobre el espacio público en distintas ciudades de Latinoamérica surge en circunstancias en las que los procesos socioterritoriales transforman el significado de los lugares y la relación entre lo público y lo privado. Entre estos procesos destacan: la reestructuración del capitalismo asociada a cambios en la relación Estado y sociedad; el surgimiento de la sociedad, la información y el conocimiento, articulado a innovaciones científico-tecnológicas y a formas de interconexión sin precedentes; y la configuración de mega ciudades, paralela al desarrollo del espacio de flujos y, en consecuencia, la aparición de nuevas formaciones socioespaciales (Castells, 1997; Taylor, 2003). Estos procesos se distinguen por redes de interconexión local, urbano-regional y mundial, que no solo modifican la relación entre la ciudadanía y las instituciones, sino que también redimensionan la estructura, la imagen, el significado y las funciones urbanas, produciendo efectos segrega-

- 1 Artículo elaborado con base en una investigación más amplia titulada "Procesos urbanos, espacio público y ciudadanía", que desarrollo en el Instituto de Investigaciones Sociales. Este texto recupera algunos resultados de un proyecto colectivo inscrito en esta investigación realizado bajo mi coordinación durante 2009, titulado "Mecanismos de rescate, incorporación y generación del espacio público", en convenio con IIS / UNAM / SEDUVI. En este trabajo participaron la dra. Lucía Álvarez Enríquez (2002) y un grupo de egresados y estudiantes de posgrado de apoyo en las tareas de investigación y elaboración de la base de datos: dra. Mónica Olmedo, mtra. Mónica Zenil, arq. Lilián Lorenzo y arq. Adrián Orozco; cartografía: mtra. Sofía Ake y el geógrafo Miguel Angel Silva.
- 2 Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

dores y excluyentes que erosionan el sentido de lo público urbano como espacio de todos y para todos.

En la Ciudad de México, estos procesos globales se producen en las últimas décadas, en el contexto de construcción de formas democráticas de vida pública, de gobierno y de gestión urbana. En estos años, el debate académico, político y social sobre la ciudad enfrenta un doble desafío. Por una parte, repensar lo público y comprender la tensión entre el significado del concepto como el espacio de todos, y el espacio público real, vivido por grupos sociales diferentes en clase, género, edad, etnia, lengua, religión, educación, identificaciones, intereses y necesidades. Y por otra, reconocer la convergencia de tendencias opuestas, tales como el cierre y la apertura, el debilitamiento y la revalorización, y la privatización y la recuperación de espacios públicos para la ciudad. Estas tendencias tienen que ver con fenómenos tanto de concentración y dispersión de población, de actividades formales e informales, de recursos y de inversión, como de fragmentación, de inseguridad, de desigualdad y de pobreza. Con esta dinámica se construye la vida urbana, y surgen formas organizativas, relaciones público-privadas y vínculos sociales que se expresan en los lugares públicos. Estos no solo revelan a la ciudad como el mundo común de miembros diferentes de la sociedad, a través de formaciones y representaciones sociales —resultado de procesos y prácticas sociales, de apropiaciones individuales y colectivas, y de formas de movilidad cotidiana entre localidades cercanas y distantes—, también exhiben distintos fragmentos históricos y modernos de la ciudad, en los que se inscriben ideas, formas de pertenencia y de organización, y relaciones de poder, de cooperación y de conflicto que definen el ser ciudadano en un espacio social definido por marcadas desigualdades.

En ciudades como la nuestra, el espacio público se construye no solo impulsado por prácticas sociales y simbólicas que generan y reproducen lazos de pertenencia hacia los lugares que habita la gente, sino también a raíz de disputas y conflictos por el uso y control del espacio urbano, por el acceso a bienes y servicios públicos, por los derechos y por el reconocimiento de las diferencias entre unos y otros. Ante los fenómenos de segregación y fragmentación producidos por procesos urbanos locales y globales, nos preguntamos: ¿qué espacios públicos existen, dónde y qué significan para los usuarios? ¿Cómo se usan y a qué necesidades respon-

den? De la calle a la plaza pública; del cabildo al atrio de la iglesia; del parque al tianguis y al mercado local; del café al cibercafé, al centro comercial o al centro cultural; del espacio privado al espacio de trabajo o estudio; de los foros de discusión a los transportes públicos, de los lugares y centros históricos a las centralidades modernas; de los puentes y bardas, a los portales y sitios virtuales, ¿qué condiciones de accesibilidad y calidad física y relacional aparecen? ¿Qué formas de sociabilidad, de solidaridad y de conflicto revelan? ¿A quién pertenecen y quiénes son responsables de estos lugares?

Lo público urbano en la Ciudad de México

En la Ciudad de México, hablar de lo público urbano alude tanto a formas de propiedad y a relaciones sociales situadas, como a la imagen, la estructura y las actividades de la ciudad, a formas de inclusión y de exclusión inscritas en el entorno construido. El significado de lo público va más allá del marco legal que define la relación entre lo público y lo privado. Al exhibir formaciones físico-sociales, símbolos y estéticas urbanas muy diversas, lo público expresa distintas concepciones y realidades de la ciudad que lo produce, y prácticas sociales inscritas en las formaciones físico-sociales. Como espacio de comunicación donde se desarrolla la vida pública, revela condiciones desiguales de ciudadanía, y formas de intercambio, de actividad, de movilidad y de participación que se expresan a través del consumo, de la acción política, de la organización social o de la expresión artística. Desde esta perspectiva, surgen, en forma esquemática, dos vertientes convergentes en el significado de lo público urbano. Una es la condición jurídica e institucional de la propiedad y la normatividad que regula el uso, la provisión y el acceso a bienes y a servicios públicos. En el sistema capitalista, se distinguen la propiedad pública estatal, inscrita en el poder del Estado; la pública no estatal, de interés público, sin fines de lucro y regida por el derecho privado; la propiedad corporativa, que tampoco tiene fines de lucro y protege los intereses grupales, sectoriales o de corporaciones; y la propiedad privada, con fines de lucro y de consumo privado colectivo. Se ha señalado, al respecto, que lo que es estatal es público, pero lo público no necesariamente es estatal

(Bresser y Cunill, 1998: 31). La otra vertiente es su papel como lugar común, abierto y accesible, que en la ciudad actúa, o puede hacerlo, como el espacio de todos y como mecanismo integrador. Aquí lo público surge como el escenario que condensa distintas formas de apropiación individual y colectiva de la ciudad, y tiene como atributos potenciales: la polivalencia, la tolerancia, la inclusión, el bienestar, lo significativo, democrático y plural (Bresser y Cunill, 1998; Borja, 2003; Ramírez, 2009).

En ciudades como la nuestra, el surgimiento de la discusión sobre la importancia de lo público está asociado a la búsqueda de un espacio autónomo de comunicación y de participación en la vida pública, y al cuestionamiento a la tendencia a la privatización, a la burocratización y al dominio de intereses particulares. En este sentido, la concepción de lo público como el espacio de todos se plantea en oposición a lo privado, como lo corporativo, lo que no significa que existe una dicotomía entre estas dimensiones de la vida social y del orden urbano. Se trata, más bien, de destacar la relevancia del desarrollo de lo público autónomo, frente al predominio de lo público estatal, con énfasis en el fortalecimiento de lo público como el espacio de la democracia participativa, de los derechos ciudadanos y del patrimonio público. En esta línea de reflexión, se ha señalado que lo público no estatal se está construyendo a partir de prácticas sociales basadas en relaciones de solidaridad, de compromiso cívico, y a través de la asignación de responsabilidades y derechos a la sociedad, en términos de poder político, de reivindicación de “funciones de crítica y control sobre el Estado” y de atención a demandas colectivas (Bresser y Cunill, 1998: 47).

En la Ciudad de México existe un repertorio diverso y heterogéneo de lugares donde se llevan a cabo actividades funcionales y rituales; en la estructura urbana de la ciudad y en la experiencia cotidiana estos aparecen como espacios de todos, definidos por los usos y por los significados que les asigna la gente. Teóricamente son de todos, pero no todos los usan, los significan, se apropian o acceden a ellos de la misma manera. En este proceso diferenciado y desigual de construcción social y simbólica del espacio público, surgen formas organizativas, relaciones y redes de sociabilidad, de cooperación y de conflicto entre unos y otros.

Históricamente, los lugares públicos en ciudades como la capital del país, surgidos de usos intensivos asociados a actividades de intercambio y

movilidad, han sido elementos en la vida social y política de la gente. Sin embargo, lo público como categoría sociourbanística, hasta años recientes, estuvo ausente de las políticas urbanas y de los lineamientos, estrategias e instrumentos de planeación urbana. En la zonificación de usos y funciones, lo público se ha concebido como elemento del equipamiento urbano, como espacio abierto e incluso residual, como vialidad o área verde, con un sentido predominantemente físico y funcional, sin distinción de los diversos tipos, usos y calidades, y disociado de la trama de relaciones sociales que le dan sentido, lo conservan o lo degradan. Solamente durante la última década, se comienza a reconocer que lo público urbano es central en la comprensión de la ciudad y sus transformaciones, y que lo que ocurre en los espacios públicos es tan importante como cualquier otro aspecto de la vida social urbana. En estas circunstancias, lo público resurge con múltiples significados, lo que impone problemas en el uso del concepto para describir e interpretar la realidad urbana actual. El tema adquiere cada vez mayor importancia asociado a las formas diferenciadas de uso y de apropiación de los lugares, a la calidad física y relacional del entorno construido, a las prácticas sociales, a las formas organizativas y a la oferta cultural. Estas cuestiones revelan diferentes realidades, que se producen en los lugares públicos y que tienen que ver con el reconocimiento de la pluralidad, con la relación entre la gente y los lugares, y con la capacidad de la ciudad para responder a las demandas y derechos de la ciudadanía. Lo público urbano como espacio de la ciudadanía se incorpora al debate sobre la ciudad como desafío de las políticas y acciones para su reconstrucción como lugar referente de pertenencia y de identidad urbana, proveedor de condiciones de bienestar para la creación de sinergias sociales, de formas de solidaridad y de compromiso cívico entre actores diferentes.

Con esta perspectiva, el estudio realizado se propuso, en un primer momento, identificar los principales espacios públicos en el Distrito Federal, y aproximarse a los elementos normativos, urbanísticos, socioculturales y políticos que definen el contenido de las políticas, estrategias y programas instrumentados en el espacio público. Para estos propósitos partimos de la premisa general de que la manera como concebimos lo público influye en la manera en que lo valoramos e intervenimos en su construcción, apertura, rescate y articulación social y urbana. Si el espacio público es la ciudad,

entonces lo que ocurre en los lugares públicos revela diversas formas de identificación, de apropiación y de significación inscritas en la trama de relaciones que dan sentido a la vida urbana.

Notas para una geografía de los espacios públicos

En la Ciudad de México, los procesos locales y regionales, y las prácticas sociales, económicas y culturales que se producen en el espacio social urbano han transformado a la ciudad, a la ciudadanía y a la vida pública. Entre los cambios más notables en el curso de la segunda mitad del siglo XX y en el tránsito hacia el XXI, destaca la expansión de su territorio a escala metropolitana, inscrito en un sistema urbano más amplio de dimensión megalopolitana (Garza, 2000). En el contexto metropolitano, el Distrito Federal, habitado por aproximadamente nueve millones de personas, es un territorio integrado por 16 delegaciones y un amplio repertorio de colonias, pueblos y barrios.³

La búsqueda de los espacios públicos en la Ciudad de México mostró que existe información limitada o dispersa, más la falta de criterios específicos que se aproximen a un registro por tipo, escala, accesibilidad, usos, función (local-regional) y calidad⁴. En el proceso de generar una primera base de datos, el criterio orientador fue el referente histórico, lo que permitió identificar lugares públicos por excelencia, como las plazas y calles en centros y en lugares históricos, como en el caso de los pueblos incorporados a la ciudad. En estos, los atrios de las iglesias han sido generalmente transformados en plazas o plazuelas públicas. De aquí, identificamos un conjunto diverso de espacios públicos y semipúblicos en centralidades

3 Para el año 2005, la población del Distrito Federal era de 8'720.916 y la de la Zona Metropolitana ascendía a 19'239.910 (INEGI, 2000; Censo de Población, 2005).

4 Se consultó información cuantitativa y cartográfica existente en Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal (SEDUVI), Secretaría de Medio Ambiente, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), y se indagó en las páginas electrónicas del Gobierno del Distrito Federal (GDF) programas e informes por cada delegación política. La Secretaría de Medio Ambiente se acerca a una propuesta general y el INAH dispone de valiosa información histórica, particularmente de plazas en el centro histórico de la Ciudad de México.

modernas, y aquellos espacios de impacto social. El resultado de la búsqueda en cada delegación permitió realizar un primer registro de 1.100 espacios públicos de distinto tipo y calidad física y relacional⁵.

Este repertorio heterogéneo de espacios públicos en el Distrito Federal, capital del país, nos permitió, en la primera etapa y con atención particular en los lugares históricos, distinguir tres fenómenos que caracterizan a los lugares de encuentro y de movilidad cotidiana. El primero se refiere a la desigualdad de la distribución, el acceso y la calidad de espacios públicos y semipúblicos que usan los individuos y grupos heterogéneos, social y culturalmente. Se observa una marcada concentración en localidades y delegaciones centrales. Y una dispersión de lugares públicos de escala y calidad distintas, en delegaciones consideradas de baja pobreza y marginalidad. La baja calidad y carencia de espacios públicos son notables, sobre todo, en las delegaciones con elevados índices de marginalidad y pobreza, como es el caso de Iztapalapa, Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y Álvaro Obregón. A esta condición de concentración y dispersión de los lugares públicos, se agregan diferencias en la calidad física y relacional en lo que se refiere a las condiciones de bienestar, infraestructura y servicios, mantenimiento, organización de usos y funciones, y espacios peatonales, asociados a la oferta comercial y cultural y a la facilidad en el acceso a través del sistema colectivo de transporte, o bien del uso del automóvil privado. Las delegaciones con menor proporción de espacios públicos de carácter cívico en el Distrito Federal son Milpa Alta, Cuajimalpa, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco. En estas, los pueblos urbanos y barrios antiguos representan lugares de encuentro de la comunidad local, en calles, atrios y plazuelas articuladas a capillas, parroquias e iglesias (ver Mapa 1).

5 Observamos que la información cartográfica por delegación es muy general, es desigual entre una delegación y otra, y contrastante en la organización y registro de lugares públicos, ya que los nombres de los lugares públicos no corresponden con las características en usos, funciones y escala. Podemos citar, como ejemplos, que: hay plazas públicas centrales registradas como jardines, o parques con usos públicos intensivos registrados como áreas verdes; con los camellones de pequeña escala ocurre algo similar, e incluso en los registros de espacios abiertos y áreas verdes, se incluyen jardines de propiedad privada en vivienda residencial.

El segundo fenómeno es la mercantilización y la masificación de los espacios públicos. En el contexto local y global de la ciudad, se da la pérdida de empleo manufacturero, ocurrida en las últimas décadas del siglo XX, que sugiere que la desindustrialización se inscribe en una nueva división del trabajo, según la cual el Distrito Federal y la ZMCM (Zona Metropolitana de la Ciudad de México) se especializan en funciones comerciales y de servicios en escala muy distinta. Sin embargo, como se ha señalado, la elevada concentración de sedes empresariales en el Distrito Federal no significa concentración de producción y de empleo (Garza, 2004). En el último cuarto de siglo, las actividades y prácticas comerciales formales e informales en centros históricos, en calles y plazas, así como en centralidades modernas, crecen en forma desbordada y descontrolada. Estas se distinguen no solo por su desarrollo irregular y fuera de los marcos legales y contractuales, en el contexto de una sociedad urbana que tiende a la institucionalización, sino también por mostrar algunos efectos sociales de las formas de flexibilidad laboral y de la precarización del empleo que impulsa el nuevo orden económico asociado a la tendencia al predominio de actividades terciarias y a políticas de ajuste estructural. Estas prácticas, además, responden fundamentalmente a la búsqueda de formas alternativas de trabajo e ingreso impulsadas por actores sociales que, frente a una situación de desventaja, vulnerabilidad o exclusión del mercado de trabajo y empleo formal —profesional, técnico, operativo, artesanal, comercial o de servicios—, han optado por incorporarse al mercado informal, desprovistos de derechos laborales.

La expansión de la informalidad como alternativa de trabajo, de empleo y de ingreso adicional se despliega en forma expansiva en el espacio público de la ciudad. Este fenómeno ha generado formaciones físico-sociales en muchos casos articuladas a formas corporativas de organización y de apropiación de los lugares abiertos, vinculadas al desarrollo del comercio semi-fijo, móvil o ambulante que promueve una oferta muy diversa de bienes y artículos de consumo a bajo costo (Ramírez, 2009).

Son notables los marcados contrastes que revelan las cifras relativas a las personas que desarrollan actividades comerciales informales en los espacios públicos del Distrito Federal. En forma esquemática, se puede decir que al comenzar la primera década del siglo XXI (2000) trabajaban poco más de cien mil personas categorizadas como “ambulantes” (co-

merciantes en la vía pública), de las cuales las mujeres representan aproximadamente el 40% (INEGI, 2000). En contraste con estas cifras oficiales, las estimaciones de la Cámara de Comercio indicaban un incremento de los comerciantes en la vía pública de cerca de 180 mil en 1994, a 500 mil en el año 2000⁶. Al finalizar la primera década de este siglo, los datos oficiales registran una cifra de cerca de un millón de personas (958.391), categorizadas como trabajadores independientes, que incluyen actividades desarrolladas en la calle, como ambulantes y en puestos fijos o semifijos (INEGI, 2010). Los centros históricos y las principales avenidas y calles son sedes de estas actividades que se desarrollan, sobre todo, en las delegaciones centrales, pero no solo en estas, sino también en las distintas localidades del Distrito Federal.

El tercer fenómeno es la degradación de la calidad física y relacional, lo que contribuye al debilitamiento de lo público urbano como espacio de comunicación entre miembros diferentes de la sociedad. En lo que se refiere a la calidad relacional de lo público, las cuestiones problemáticas tienen que ver, por una parte, con el cierre para el uso privado y controlado de calles y colonias, y con la proliferación de fraccionamientos cerrados impulsados por agentes inmobiliarios y por particulares. Esta situación, que transforma la espacialidad de la vida urbana, está asociada al temor de diversos sectores de la sociedad ante problemas de seguridad, y al desencanto con la condición de lo público percibido como lugar de riesgo y de convergencia de conflictos urbanos no resueltos, lo que genera el repliegue hacia espacios privados. Por otra parte, destacan la ocupación de espacios públicos para el despliegue de la propaganda comercial promovida por empresas privadas⁷, y la apropiación de calles y banquetas por establecimientos mercantiles de escala distinta, obstruyendo los usos peatonales. Este fenómeno se enfatiza en un contexto de predominio del mercado y de la terciarización de la economía, y revela problemas en el cumplimiento de la normatividad y realidades urbanas que rebasan la capacidad de regulación del marco legal y normativo. En convergencia con las cuestiones mencionadas, se expresa la privatización de la vía pública a través del uso del automóvil, y del uso de aceras, calles y banquetas

6 Gaceta Cámara Nacional de Comercio (CANACO), agosto, 2004.

7 Telmex, Televisa y TV Azteca, Palacio de Hierro, Farmacias Similares, entre otras.

como estacionamientos de vehículos privados y de bases de transporte público. La cultura de dominio del automóvil privado en las formas de movilidad cotidiana se naturaliza como respuesta al predominio de vías rápidas en la estructura urbana de la ciudad, y a opciones todavía restringidas de transporte colectivo y, en años recientes, transporte no motorizado. La demanda de apertura de espacios públicos de calidad es un tema aún incipiente pero que tiende a ampliarse en las organizaciones vecinales y ciudadanas que intervienen en la vida pública local de la ciudad. En algunos casos, el asunto se plantea asociado a la crítica a la privatización de lo público, paralela a la búsqueda de alternativas para mejorar la calidad del entorno, generar referentes comunes y espacios de participación. En otros, las demandas legítimas de vecinos organizados surgen asociadas a formas de exclusión de actores en condiciones de marginalidad, tal es el caso de los grupos que sufren adicciones, los jóvenes, los ambulantes o los sin casa.

A los fenómenos problemáticos señalados podemos agregar una serie de factores articulados que afectan negativamente la calidad física y social de los lugares existentes, y que se expresan en el diseño, la accesibilidad y el mantenimiento. Estos factores revelan las condiciones de bienestar que proveen y las necesidades que pueden satisfacer de los distintos públicos, usuarios y habitantes de la ciudad. También revelan los alcances y omisiones de las políticas urbanas en la calidad de los espacios públicos. Las restricciones en las formas de accesibilidad se hacen visibles en las calles como lugares de paso, de encuentro y de movimiento, y representan un primer factor que tiene que ver más con las formas de movilidad peatonal de las personas, y menos con el transporte motorizado y las distancias físicas. En las calles se evidencia la falta de infraestructura y equipamiento adecuados a las necesidades de la experiencia cotidiana de la gente que se mueve en la ciudad, y, particularmente, para usuarios específicos tales como niños, jóvenes, personas con carriolas o en sillas de ruedas y adultos mayores. Estas restricciones se expresan tanto en las banquetas, aceras, esquinas, parques, plazas y jardines, como en condiciones de riesgo en los cruces de calles y avenidas, en pasos a desnivel y en puentes peatonales. A las limitaciones y carencias existentes en la disponibilidad de mobiliario urbano y servicios (baños, bebederos, bancas, iluminación nocturna, colectores de basura y recolección de basura, riego de jardines), se agregan problemas de seguridad.

El mantenimiento es otro factor, escasamente considerado en el diseño y en la política urbana, asociado con la disponibilidad de recursos y con el costo elevado, en muchos casos, para conservar jardines y árboles, para introducir flora adecuada para la ciudad y sus microgeografías urbanas. También, el mantenimiento tiene que ver con el conocimiento y uso de tecnologías agronómicas y con la introducción de formas y prácticas de sustentabilidad que comienzan a considerarse. Esta situación se hace más visible en los centros históricos que enfrentan, entre otros problemas, la tendencia al despoblamiento, lo que repercute directamente en la vida local y en su conservación patrimonial.

Con los factores citados esquemáticamente, destacan, por un lado, las dificultades enfrentadas para hacer efectivo el cumplimiento de la normatividad, aspecto del orden legal que regula las actividades públicas y privadas. Y por otro lado, como se ha señalado, se distinguen las limitaciones trazadas por las estructuras centralizadas de gobierno en la ciudad, de las que derivan problemas de burocracia, ineficiencia y corrupción que afectan negativamente la relación ciudadanía-instituciones en el ámbito local (Ziccardi, 1995).

Los factores mencionados influyen en los usos y prácticas sociales, y en la manera como la gente se relaciona y percibe la ciudad. Al pensar estos factores a la luz de lo que ocurre en los lugares públicos, observamos la abundancia de intervenciones y obras públicas en espacios centrales, mientras son limitadas o inexistentes en otros. Son notables las omisiones en el diseño urbano, que no prevé la necesidad de incorporar condiciones de comodidad y disfrute en los lugares públicos. Pareciera que estos lugares se conciben como espacios residuales de las intervenciones inmobiliarias y no como elementos centrales en la calidad de vida de la ciudad.

Hay que subrayar que los fenómenos y factores expuestos se inscriben en los procesos urbanos considerados en este texto, que han redimensionado la relación entre lo público y lo privado, y sus significados como categorías estructurantes del orden social. En el contexto actual de la ciudad, observamos que lo público resurge como un concepto polisémico que tiene contenido político, histórico, sociocultural, económico, jurídico y espacial. En el significado de este concepto convergen, como lo han mencionado distintos autores, nociones distintas de pueblo, de comunidad, de

sociedad, de ciudadanía, de instituciones y de Estado. Estas nociones se activan a través de formas de expresión, de comunicación, de información e interacción, y de propiedad visibles, localizadas y diseminadas entre miembros diferentes de la sociedad, quienes definen los sentidos del espacio público en la experiencia urbana (Sennett, 1978; Guerra y Lempériere, 1998; Lechner, 2000; Rabotnikof, 2005; Borja, 2003; Ramírez Kuri, 2009). En las últimas décadas, el conocimiento sobre lo público se ha ampliado y enriquecido con estudios conceptuales y empíricos que describen, interpretan y analizan lo que ocurre en el espacio social, mostrándolo como experiencia que cambia históricamente y como un proceso conflictivo que se construye a través de relaciones sociales y de poder entre actores con distintas posiciones. Esta situación plantea el desafío de reconstruir referentes comunes e incluyentes en el contexto de sociedades complejas, diferenciadas y desiguales, como la nuestra.

Hacia una tipología de lugares públicos

Aún está por construirse una tipología derivada de una concepción de lo público como la esencia misma de la ciudad que lo produce, lo que implica su modificación de acuerdo a los cambios impuestos por las realidades urbanas. El estudio realizado permitió generar una primera versión cartográfica de los espacios públicos en el Distrito Federal y aproximarnos a una clasificación que permitiera organizar la información obtenida, con base en el siguiente esquema general.

Cuadro 1. Espacios públicos

Espacios públicos	Históricos y patrimoniales	Plazas, centros históricos, pueblos urbanos.
	Cívicos y rituales	Cabildos, iglesias y atrios, panteones.
	Modernos y tradicionales	Calles, calzadas, paseos, parques y jardines.
	Educación	Universidades públicas.
	Movilidad motorizada	Transporte público y vialidades primarias, centros de transferencia modal (CETRAMS-transporte público).
Espacios semipúblicos	Centrales y periféricos	Casas de Cultura, fábricas de artes y oficios, FAROS ⁸ , espacios alternativos para jóvenes, cafés, mercados, museos, universidades privadas.
	Centralidades y vialidades modernas privadas y público-privadas	Centros comerciales, cines, vías rápidas y puentes para vehículos motorizados.
	Recreativos y culturales	Cines, deportivos, estadios y foros.
Espacios públicos con usos restringidos	Áreas verdes urbanas y suelo de conservación	Parques recreativos, reservas naturales y bosques.
Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de investigación sobre espacios públicos en la Ciudad de México		

Observamos que, en el acervo de espacios públicos, tienden a predominar los centros y lugares históricos y tradicionales que se encuentran dispersos y en fragmentos en la Ciudad de México⁹. Se trata lugares de dominio público, que se distinguen por formas de relación y de apropiación colectivas. Son espacios de uso peatonal, abiertos al tránsito de personas y vehículos, lugares de paso u ocupados o apropiados por particulares o por distintos grupos organizados, quienes trabajan en el espacio público y desarrollan usos sociales, mercantiles o de consumo. Allí se encuentra incluso a quienes —a falta de vivienda— viven en estos lugares públicos o en alcantarillas debajo de calles centrales. Cerca de la mitad del registro elaborado corresponde a estos lugares: centros históricos, plazas, calles, parques y jardines, panteones y mercados. Las plazas en la Ciudad de México históricamente se han desarrollado en un sentido público, asociadas a distintos esquemas de actividad comercial antiguos y modernos, concretados en conceptos arquitectónicos como los tianguis, los mercados y las plazas-mercado establecidas frente a templos parroquiales.

La plaza pública expresa, quizá como ningún otro lugar, los vínculos entre espacio, ciudadanía e instituciones, al condensar algunos de los problemas que distinguen a la organización socioterritorial de la ciudad. Las plazas y calles coloniales y de la modernidad del siglo XIX y principios del XX, los paseos y las calzadas son lugares emblemáticos de la historia urbana de la ciudad. En la actualidad, son lugares de encuentro y movimiento de grupos sociales y usuarios diferentes, que actúan como referentes espaciales de importancia cultural, social, política y económica. Los parques urbanos son espacios públicos a los que la población asigna distintos significados, en función de los usos cotidianos. La mayor concentración de estos lugares se encuentra en las delegaciones que integraron la ciudad central hasta la primera mitad del siglo XX, como es el caso de Cuauhtémoc, a la que le siguen Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Aunque en menor proporción, también se cuentan las delegaciones que han adquirido funciones centrales, como Coyoacán y

9 Entendemos aquí a los centros históricos, pueblos urbanos y barrios antiguos como espacios públicos porque tienen núcleos de concentración de relaciones sociales, de intercambios y de usos diversos (centros de barrio), que se materializan en lugares públicos tales como: plazas, plazuelas, atrios, jardines centrales y calles emblemáticas. Son espacios públicos en un sentido histórico-social, y no de delimitación administrativa.

Tlalpan, y, por último, delegaciones periféricas, como Iztapalapa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tláhuac.

En la categoría de lugares históricos, destacan los pueblos urbanos y los barrios antiguos, por ser sedes de formas de vida pública que tienen un papel activo como referentes de identidad local, a través de celebraciones tradicionales, prácticas rituales y formas organizativas propias. Tal es el caso de las mayordomías y de las fiestas patronales, generadoras de formas de vida pública local. Las iglesias y las formas de religiosidad popular han jugado un papel importante en la apertura de lugares de encuentro y reunión, donde surgen formas de sociabilidad que se despliegan hacia los atrios, plazas públicas y calles. Esto ocurre en la mayor parte de las delegaciones políticas donde las iglesias se erigen en el entorno construido, como representaciones del poder religioso frente a los poderes locales representados por los cabildos. Las delegaciones donde se observa la concentración de pueblos y barrios antiguos son: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Gustavo A. Madero. Y en menor escala: Coyoacán, Tlalpan, Álvaro Obregón y Tláhuac.

Estos lugares históricos en la Ciudad de México son representativos de los efectos fragmentadores del proceso de urbanización en el siglo XX, que tendió a debilitar las culturas y las tradiciones locales. Estas se han conservado hasta principios del siglo XXI, atravesadas por la disputa por la tierra, por la demanda de inclusión y por la lucha por ocupar un lugar social y simbólico en una ciudad que se transformó impulsada por procesos de modernización excluyentes. La vida pública local es promovida por vecinos predominantemente originarios, quienes reproducen prácticas tradicionales que cohesionan a la comunidad y se despliegan en el espacio público y patrimonial. Estos lugares, como actores colectivos, han experimentado los efectos sociales y urbanos del tránsito de una economía predominantemente industrial a una comercial y de servicios; situación visible en los lugares públicos, a través de fenómenos de informalidad, pobreza, exclusión e inseguridad que afectan a todos los habitantes. En esta experiencia urbana del último siglo, los lugares históricos dispersos en la urbe de la capital del país han tenido un espacio limitado en la política institucionalizada y en las decisiones públicas que influyen en la calidad del entorno local que habitan; y en el debate público sobre

la ciudad y los problemas urbanos, han tenido una voz restringida y una capacidad de acción acotada que comienza a transformarse.

Con los lugares históricos y tradicionales coexiste otro tipo de lugares, producto de la modernización y la expansión urbana del siglo XX, desde el período posrevolucionario, durante las últimas décadas que marcan el tránsito hacia el siglo XXI. Se trata de *espacios semipúblicos de impacto social, urbano, económico y cultural*, asociados a la cultura del consumo y el entretenimiento, en escala local, regional y/o global. Localizados en centralidades modernas, como en lugares no centrales y periféricos, estos espacios están interconectados por espacios de movilidad cotidiana motorizada, y tienen usos controlados y restringidos por el diseño con puertas de entrada y salida, en muchos casos –aunque no en todos–, con vigilancia privada e incluso con circuito cerrado. En conjunto, representan cerca de la mitad de la oferta de lugares de uso público considerada en este estudio. Se trata de deportivos, estadios y foros, que se concentran en Gustavo A. Madero, Coyoacán, Iztapalapa, Venustiano Carranza y, en menor escala, Álvaro Obregón y las delegaciones centrales. Los cines y los grandes centros comerciales, espacios privados de uso colectivo y semipúblico, cruzan el Distrito Federal de norte a sur y se concentran, sobre todo, en las delegaciones centrales y en el poniente, en Cuajimalpa. En estos lugares se reproducen relaciones sociales de la ciudad y se generan usos sociales vinculados a una oferta de consumo individual y colectivo, en sitios planeados primordialmente para grupos sociales medios, medios-altos y altos.

En el oriente de la ciudad, la delegación Iztacalco se distingue por disponer de una elevada proporción de espacios semipúblicos, surgidos en la segunda mitad del siglo XX, con el propósito de abrir campos de recreación y deporte para sectores populares. En el último cuarto de siglo, estos espacios se transformaron en sedes de una oferta de entretenimiento y de espectáculos vinculada a industrias culturales globales, como festivales, ferias, carreras de autos y conciertos masivos de *rock*, con grupos internacionales, regionales y nacionales que se exhiben en el Palacio de los Deportes y en el Foro Sol, promovidos por empresas privadas y que convocan a distintos segmentos de públicos masivos.

En esta categoría de lugares semipúblicos de impacto cualitativo amplio a escala local y regional se inscriben aquellos con oferta social, cul-

tural y educativa. Tal es el caso de las casas de cultura en las delegaciones políticas del Distrito Federal, los museos y los espacios alternativos para jóvenes que surgen en las últimas décadas, como son las fábricas de artes y oficios (FAROS), con la primera sede en Iztapalapa. A estos espacios podemos agregar, por una parte, los mercados públicos, los tianguis urbanos y los panteones¹⁰; y, por otra, una diversidad de lugares de reunión en escala microgeográfica que abarcan cafés, librerías-cafés, teatro-bares y bares, concentrados principalmente en cinco delegaciones centrales. Si bien estos últimos son empresas privadas, pequeñas y medianas, proveedoras de servicios cotidianos para distintos grupos de población, en esta clasificación se consideran los lugares con impacto social debido a que estimulan los intercambios y las interacciones urbanas, al proveer puntos de referencia y encuentro para el transeúnte, y lugares donde la gente se reúne, introduciendo actividad y polivalencia en la calles y en las localidades donde se ubican.

Por último, en las trayectorias y rutinas cotidianas, destacan los espacios de movilidad motorizada, porque además de ser fundamentales al posibilitar o limitar el acceso de la gente a los lugares donde desarrollan diversas actividades, vinculan directamente a la ciudadanía con la dinámica urbana. Por ello, tienen un papel activo en la percepción y apropiación colectiva de los lugares, como en el reconocimiento entre unos y otros, diferentes y extraños entre sí, que comparten aspectos de la vida en la ciudad. En estas trayectorias, el transporte colectivo constituye el espacio de movilidad, a través del metro, el autobús y el metrobus, que, en conjunto, representan 302 puntos de encuentro cotidiano local y metropolitano¹¹. Hay que destacar que la calle, los paraderos y las estaciones son nodos importantes, problemáticos y significativos, donde se mueve la gente de la ciudad. Se trata de rutas de uso peatonal y de transporte público que construyen formas de civilidad, solidaridad, hostilidad y conflicto entre usuarios locales y translocales, así como la percepción de seguridad o vulnerabilidad, comodidad o malestar que experimenta el transeúnte en la experiencia urbana.

10 En el Distrito Federal existen 317 mercados públicos, 101 panteones públicos y 16 privados.

11 En el Distrito Federal, se encuentran 175 estaciones del metro, 46 centrales de autobuses (Cetrams) y 81 estaciones de metrobus.

Los espacios considerados hasta aquí se inscriben en la traza y estructura urbanas de la ciudad, y se localizan en entornos construidos y habitados, con un ámbito de influencia local y translocal, donde transitan y confluyen distintos grupos sociales, a los que dan servicio como lugares de paso, de movilidad, de consumo o de encuentro y de convivencia. En contraste, se encuentran los lugares de suelo de conservación y las áreas verdes urbanas, que consideramos, para los propósitos de este estudio, como espacios públicos en un sentido restringido por factores diferentes a los anteriores. En forma esquemática, podemos señalar que, en el caso del suelo de conservación, se rige por un marco jurídico normativo que tiene que ver, predominantemente, con cuestiones ambientales y, en menor grado, con usos y actividades urbanas. Se trata de parques nacionales, reservas naturales y bosques situados en zonas reguladas, para evitar el impacto nocivo de la contaminación, posibles incendios o la tala inmoderada. Estos lugares tienen usos públicos limitados a determinadas áreas, por lo general contiguas a bordes y fronteras, como en el caso de las carreteras, mientras otras son inaccesibles o restringidas al tránsito o a usos sociales y recreativos¹². La forma de accesibilidad a estos lugares es una variable central asociada a la conectividad y al transporte. Esto implica disponer del tiempo suficiente para emprender el paseo o viaje a los límites de la ciudad, y contar con medios de transporte particular o colectivo y recursos económicos para el traslado. Estos factores limitan el acceso general y la masificación, a diferencia de lo que sucede en las plazas y parques urbanos, que dan servicio de acceso local y regional, desde una estación del metro, metrobús o peseras¹³. En este sentido, las áreas de conservación son espacios simbólicos de uso restringido, más que funcional y cotidiano. La manera como los usa la gente los ha transformado en espacio públicos para grupos específicos, vinculados a prácticas deporti-

12 Como ejemplos, podemos citar el bosque de Tlalpan, el desierto de los Leones o La Marquesa, donde se desarrollan tanto actividades deportivas —caminatas, carreras o ciclismo— vinculadas a formas de sociabilidad, y se permite la venta de alimentos y la renta de caballos o motos, o se realizan días de campo, en espacios con equipamiento para tales propósitos.

13 Es el caso de parques como Chapultepec, Aragón o Alameda oriente, con las estaciones de metro correspondientes. Lo mismo ocurre con los centros históricos, a los que se accede en el metro Zócalo o Coyoacán.

vas: ciclismo de montaña, caminatas en zonas boscosas o equitación. Estos usos coexisten con formas de sociabilidad de familias que concurren a pasear, a días de campo y a comer en restaurantes de pequeña escala, que brindan este servicio organizado por cooperativas formadas por las comunidades locales.

En el caso de las áreas verdes urbanas, se localizan en suelo urbano delimitado por los programas de desarrollo urbano delegacionales. Una primera cuestión problemática en el uso de la categoría es que, con una proporción del 6,3% del total de la superficie del Distrito Federal¹⁴, la delimitación incluye desde pequeños camellones hasta jardines privados, sin tomar en cuenta el suelo de conservación¹⁵. Podemos observar que la delegación Álvaro Obregón cuenta con el mayor porcentaje de áreas verdes urbanas (1,20%), mientras las delegaciones con menor proporción son Benito Juárez (0,05%), Iztacalco (0,1%), Cuauhtémoc (0,1%) y Magdalena Contreras (0,1%)¹⁶. En todo caso, esta fuente de datos cuantifica las áreas verdes urbanas, pero no la calidad o cantidad de estas áreas con usos públicos en las delegaciones consideradas¹⁷.

14 La Ley Ambiental define a estas áreas como: "toda superficie cubierta de vegetación natural o inducida que se localice en el Distrito Federal".

15 Según la información de la Secretaría de Medio Ambiente, la proporción de áreas verdes en el DF.

16 A estas se agrega Milpa Alta, que no se consideró por ubicarse totalmente en suelo de conservación. Las delegaciones Magdalena Contreras y Tláhuac tienen un porcentaje muy bajo de áreas verdes, pero una elevada proporción de suelo de conservación. En contraste, Benito Juárez, Iztacalco y Cuauhtémoc son delegaciones que no cuentan con suelo de conservación, y los resultados indican un índice de áreas verdes urbanas por habitante realmente muy escaso. La superficie de áreas verdes en estas tres delegaciones no supera los cinco m² por habitante, mientras en Álvaro Obregón, Coyoacán y Cuajimalpa la disponibilidad de áreas verdes es de treinta m² o más por habitante, lo que equivale a cinco veces más que las primeras.

17 La metodología utilizada para obtener los porcentajes se realizó a partir de las superficies totales por delegación y del DF, con respecto a la superficie por áreas verdes urbanas otorgadas por la Secretaría de Medio Ambiente, obteniendo un número aproximado. Dicho porcentaje se encuentra dentro del total de la superficie de cada delegación, tomando en cuenta también el suelo urbano de conservación.

De la disputa por el espacio público a los conflictos por los derechos

En la Ciudad de México, el proceso de construcción social del espacio público expresa la revalorización de lugares significativos de reunión y encuentro, donde las formas de vida pública impulsadas por actores heterogéneos muestran la tendencia al predominio de vínculos entre semejantes. En contraste, las relaciones entre diferentes actores sociales revelan tensiones, malestar y disputas asociadas al uso social y político del espacio público, a demandas no resueltas, a funciones cotidianas y rituales, a prácticas de consumo, y al desarrollo de actividades mercantiles y de trabajo. En estas tensiones se distinguen dos vertientes representativas de conflictos urbanos por los derechos. En primer lugar, en defensa del trabajo y del empleo remunerado, y en segundo lugar, en demanda de reivindicación y ampliación de derechos sociales y urbanos.

La primera vertiente se expresa en los usos comerciales y laborales que se despliegan en calles, plazas y avenidas principales de la ciudad, donde grupos sociales distintos en edad, género, estructura familiar, capacidades y origen —entre otras diferencias— trabajan cotidianamente para obtener ingresos básicos o complementarios, en actividades de intercambio de bienes y servicios (a través de la venta ambulante o en puestos fijos o semifijos). Los centros y lugares históricos condensan estos fenómenos impulsados por procesos locales y globales, que tienen que ver con ajustes estructurales en la economía, con la precarización del empleo, con el subempleo y con la desigualdad. El centro histórico de la capital es emblemático de esta situación y de programas y estrategias puestas en práctica desde finales de la década de los años ochenta (1989), con el propósito de erradicar el comercio ambulante del espacio público. En estos años, se dio inicio al proceso de reordenamiento y regulación del comercio en la vía pública, a partir de la introducción de plazas comerciales¹⁸. Este esquema comercial se incorporó a las acciones de regulación durante los años noventa, década en que se construyeron 27 plazas de comer-

18 En el marco de la creación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, iniciado en 1992 y puesto en práctica con el apoyo de la Coordinación de Abasto Popular (COABASTO), organismo público descentralizado.

cio popular. El comercio en calles y plazas continuó en la primera década del siglo XXI, cuando el gobierno del Distrito Federal estimó (2003) la existencia de 12 mil personas, tan solo en el perímetro A de este centro histórico, agrupadas en 38 organizaciones, con quienes se establecieron *mesas de diálogo* orientadas al reordenamiento, reubicación y regulación inicial de seis mil vendedores (*La Jornada*, agosto 1, 2003). En los años subsiguientes, se impulsaron nuevas acciones, promovidas por el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, lo que marcó el reinicio del proceso de rehabilitación urbana, que contempló el mejoramiento de equipamiento, drenaje, pavimento e imagen urbana.

Desde 2007, la actual administración ha dado continuidad a las acciones de mejoramiento y rescate del espacio público del centro histórico de la Ciudad de México. La política actual de ordenamiento y reubicación del comercio informal se apoya en la construcción y rehabilitación de 36 nuevas plazas comerciales que pretenden garantizar el retiro de la vía pública de cerca de 15 mil comerciantes informales¹⁹. En este contexto se creó la figura de la Autoridad del Centro Histórico (ACH), con atribuciones que abarcan desde la promoción de inversiones inmobiliarias públicas y privadas para vivienda, equipamiento y servicios, hasta la promoción y puesta en práctica de políticas y programas de desarrollo socioeconómico y de atención a grupos vulnerables. Este proceso enfrenta la necesidad apremiante de, por un lado, fortalecer el uso habitacional del centro histórico, ante el despoblamiento evidente, lo que implica la generación de políticas de vivienda con créditos accesibles a grupos sociales de diferentes edades, ingresos, actividades y/o profesiones; y, por otro lado, generar políticas alternativas de empleo, de actividad productiva y de ingreso para los actores de la informalidad, quienes se pronuncian en defensa legítima del derecho al trabajo y al empleo remunerado²⁰.

19 Las acciones más recientes (2007-2008) de reubicación de estos comerciantes requieren de la vigilancia de elementos de seguridad pública para prevenir la reinstalación.

20 Las actividades impulsadas por el comercio informal en las calles se distinguen no solo por la heterogeneidad de los actores que las promueven, sino por la irregularidad en el cumplimiento de la normatividad y por la existencia de vacíos normativos que regulen las formas de uso. La complejidad de estos problemas se expresa, quizá sobre todo, en los "beneficios" que se generan al abrir oportunidades de trabajo, empleo e ingreso para amplios sectores de la sociedad urbana, como el de la difusión de productos globales a través de la piratería (Cross, 2005).

Esta política ha ampliado la oferta de espacios públicos y ha colocado en el centro de la discusión el contenido de la regeneración urbana de lugares histórico-patrimoniales de importancia estratégica, al favorecer acciones de mejoramiento urbano —de imagen y de calidad física de calles y plazas emblemáticas para el uso peatonal del centro histórico de la capital del país—. Este es el caso del proyecto que inició en el año 2007 con la peatonalización de la calle de Regina y la rehabilitación de la Plaza Regina Coeli, inscrito en un programa más amplio de intervención urbana en la zona sur-poniente del centro histórico, y que tiene continuidad en calles como Bolívar, Salvador, 5 de Febrero y Uruguay²¹. Se trata de la articulación urbana de una trama de calles entre las que Regina es estratégica, por su proximidad al Eje Central, Pino Suárez y la avenida 20 de Noviembre, y por su potencial de conectividad con el segundo corredor peatonal que es Alhóndiga. Uno de los desafíos de este proyecto urbano es la reconstrucción del complejo tejido social del entorno construido, local y central, en el que se inscribe. En este intervienen y confluyen, con posiciones diferentes e incluso antagónicas, ante las acciones públicas, demandas e intereses de antiguos y nuevos residentes, comerciantes formales e informales, trabajadores y usuarios, así como de actores privados e inmobiliarios.

La segunda vertiente, quizá más visible y polémica que la anterior, por su impacto urbano, mediático y en la formación de opinión respecto a asuntos públicos, es el uso y apropiación colectiva del espacio público del Distrito Federal para distintas expresiones político-sociales, tales como marchas de protesta, mítines, bloqueos y concentraciones nacionales, regionales y locales en favor de la reivindicación de derechos políticos, sociales, culturales y urbanos. Es notable que en el año que va de septiembre de 2009 a septiembre de 2010, de acuerdo con cifras oficiales, se realizaron 3.095 actos públicos en las calles de la ciudad, registrándose, en promedio, 8,6 movilizaciones diarias (Secretaría de Gobierno del DF, 2010). Los temas y demandas abarcan desde la provisión de bienes y servicios públicos (infraestructura, vivienda y seguridad) hasta demandas laborales, sindicales, de respeto y reconocimiento a las diferencias de

21 Con base en entrevista realizada al arq. Alejandro Martínez, Secretaría de Obras, GDF, septiembre, 2010.

género, así como derechos sexuales, civiles, políticos y electorales²². Poco más de la mitad de estas movilizaciones (52%) corresponde al ámbito federal de gobierno, mientras el 34% (1.047) corresponde al Gobierno de la Ciudad de México²³.

En coexistencia con los usos laborales y políticos del espacio público, se desarrollan usos rituales y religiosos, deportivos y culturales, a los que corresponde el 14% restante de los eventos registrados en fuentes oficiales. Estos abarcan conciertos, teatro, exposiciones, pistas de hielo y celebraciones que tienden a concentrarse en las principales centralidades urbanas, tales como el Ángel de la Independencia, el Zócalo, avenida Reforma, la calle Madero, entre otros lugares que son espacios públicos simbólicos en la capital del país. Estos usos revelan la existencia de públicos diversos y segmentados, así como de formas diferentes de organización social, que se distinguen por la masificación y simultaneidad de prácticas sociales vinculadas a la oferta cultural y de consumo que caracteriza el desarrollo de estas actividades asociadas al disfrute de los públicos receptores.

Estos fenómenos definen el espacio público de la capital del país como un lugar que es usado y apropiado por una diversidad de actores sociales que buscan y reclaman mejores condiciones de calidad de vida en la ciudad. Ante las condiciones deficitarias de ciudadanía que aparecen en los espacios públicos, las prácticas sociales de diferentes actores urbanos expresan la defensa del derecho al uso social, cultural y patrimonial de la ciudad, asociado al reconocimiento de las diferencias entre unos y otros. Esta situación revela el contenido político de lo público como espacio que une y separa a los que intervienen en su construcción, defen-

22 Del total de movilizaciones, 256 correspondieron al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), las que se han evaluado con un costo para la ciudad expresado en 232 horas de afectación a vialidades importantes del DF (V Secretaría de Gobierno del DF, 2010).

23 Para la atención y gestión de las demandas planteadas al Gobierno del Distrito Federal se crearon la Dirección General de Concertación Política, Atención Social y Ciudadana, y la Unidad Especializada de Convivencia Urbana (UECO), constituida con el propósito de disminuir los efectos a terceros causados por las movilizaciones. Esta instancia, a través de mesas de concertación, evita movilizaciones en el espacio público. De acuerdo con el Cuarto Informe de Labores, se realizaron 5.240 mesas de concertación, 65% de las cuales evitó movilizaciones en el espacio público, según la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (2010).

diendo posiciones distintas, contrapuestas e incluso irreconciliables. Se observa, aquí, la búsqueda de un discurso de denuncia ante problemas de desigualdad, arbitrariedad, exclusión e inseguridad —entre otros—, y la reconfiguración de formas de ciudadanía políticamente activas vinculadas a acciones colectivas, con mayor independencia en unos casos y desconfianza en otros, hacia la política institucionalizada.

La disputa por el espacio y el conflicto sociocultural que surge y se expresa espacialmente en distintos lugares públicos de la ciudad hace visibles realidades sociales, políticas y urbanas inscritas en procesos locales, regionales, nacionales y mundiales. En esta disputa, emergen posiciones no solo diferentes sino opuestas, y en algunos casos incluso cruzadas por el temor, la desconfianza y la estigmatización entre unos y otros, al caracterizar tanto su contenido, como las posibles soluciones políticas y sociales a los problemas que revelan. Es notable la existencia de ciudadanías divididas, con nociones e interpretaciones diferentes y distantes en torno a lo que significan la solidaridad, la confianza, la cooperación y el compromiso cívico. En otros casos, lo público resurge como espacio de proximidad social y simbólica con la ciudad, como expectativa y reclamo de grupos subalternos por el reconocimiento y la inclusión en la ciudad formal, en defensa de condiciones de igualdad en el acceso a bienes públicos y a favor de la ampliación de reivindicaciones sociales, políticas y culturales. Si bien el tema de la calidad de vida y de la seguridad pública cruza las demandas de los distintos grupos y clases sociales, pareciera que lo público —urbano, sociocultural, político y mediático— enfrenta, en la actualidad, el desafío de construir propósitos comunes y formas de compromiso cívico entre los diferentes actores que intervienen en su constitución.

Las tendencias contrapuestas que aparecen en el proceso de construcción de lo público expresan diferentes formas de identificación y de pertenencia a la ciudad, así como distintas maneras de expansión o debilitamiento de la ciudadanía. Por una parte, cuando los conflictos no logran una solución socialmente legítima, se distingue la polarización o incluso la fractura de las relaciones entre ciudadanos y entre estos y las instituciones, lo que debilita el sentido de lo público como espacio político, como lugar de relación y de comunicación entre diferentes, frente a problemas comunes o generales que requieren respuestas incluyentes en lo social, lo urbano lo político y lo cultural. Por otra parte, se distingue el despliegue

y desarrollo de formas de expresión, organización y participación que tienden a generar sinergias sociales asociadas a la reivindicación de demandas, que en algunos casos han logrado transformar el marco legal y ampliar los derechos ciudadanos. Estas formas, en unos casos, se desarrollan de manera independiente, impulsando la expansión de *lo público no estatal*, mientras, en otros, están ancladas, ya sea a corporaciones o a formas institucionalizadas de participar en la vida pública, como ocurre con los partidos políticos o las instancias de gobierno impulsoras de políticas o programas sociales.

Al aproximarnos conceptual y empíricamente a la condición del espacio público urbano en la Ciudad de México, observamos que prevalece la identificación de lo público con lo común y lo colectivo, con la política, y con la reivindicación de la pluralidad y la diferencia. Frente a las tendencias al debilitamiento y la degradación de lo público, destaca la búsqueda de distintos actores sociales, urbanos e institucionales, por reconstruir lo público asociado a formas de solidaridad y participación que puedan generar experiencias, acciones y políticas innovadoras –visibles y accesibles–, capaces de contrarrestar los efectos fragmentadores de los procesos actuales y de transformar los códigos y prácticas predominantes en la vida social e institucional. En el contexto de las transformaciones globales y frente a los dilemas que estas plantean, el espacio público local cobra una importancia fundamental como escenario cotidiano donde se ponen en práctica los derechos ciudadanos y la democracia participativa, expresada a través de la relación entre ciudadanos y Gobierno.

El debate reciente aborda lo público urbano como un lugar patrimonial, y se plantea con relación a los efectos de las transformaciones impulsadas por los procesos de expansión y modernización de la ciudad. Sin embargo, destacan limitaciones y omisiones en las políticas, propuestas y acciones de rescate y preservación de lo público como lugar proveedor de bienestar para la gente. Las tendencias a la degradación que ponen en riesgo su permanencia como lugar histórico, como patrimonio cultural y como espacio público, colocan en el centro de la discusión las distintas concepciones, posiciones y criterios de valoración con relación a las prácticas y usos sociales contemporáneos que en este se desarrollan. En la cultura ciudadana e institucional, recién comienza la revalorización de los centros históricos como espacios públicos, como recursos urbanos, eco-

nómicos, sociales y culturales, que son patrimonio urbano de todos. El derecho a la ciudad atraviesa este debate, porque alude al derecho de todos al lugar real y simbólico, a la comunicación e información, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción en la ciudad formal, a la autonomía en el gobierno, y al conocimiento histórico, arquitectónico, sociocultural y patrimonial (Lefebvre, 1994; Borja, 2003).

Al pensar y vivir la ciudad como espacio público, la diferencia y la desigualdad emergen como desafíos ineludibles en la reconstrucción de la ciudad y la ciudadanía. En este proceso conflictivo, aparecen no solo relaciones de confrontación y de lucha por la reivindicación de derechos, sino también diversas formas de disolución de lazos sociales y formas de violencia que fragmentan y degradan lo público como referente de identidad urbana. En esta línea de discusión, el espacio público se plantea como el desafío de una política de la diferencia capaz de reconocer y resolver los conflictos urbanos, y de intervenir con proyectos incluyentes que estimulen la participación y el compromiso cívico de distintos actores sociales e institucionales, con el propósito de crear condiciones de calidad de vida en lo social, cultural, ambiental, estético y patrimonial. Una cuestión que revela la condición actual de los espacios públicos es que la pluralidad de expresiones y la reunión de actores diferentes no producen, por sí mismas, integración, inclusión ni relaciones democráticas. Además, comienza a construirse la demanda en favor del derecho a un espacio público de calidad para todos, asociada a la preservación de los lugares referentes y productores de identidad, que condensan la historia y la memoria de la ciudad.

Bibliografía

- Álvarez Enríquez, Huarte Trujillo, Sánchez-Mejorada y San Juan Victoria (Coords.) (2002). *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México: CONACULTA-INAH / CEIICH, UAM-Azcapotzalco.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau (Eds.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Argentina: CLAD Paidós.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cross, Jhon (2005). "Las organizaciones". Ponencia presentada en el seminario El Ambulantaje en la Ciudad de México, Investigaciones Recientes, en México DF, México.
- Garza, Gustavo (Coord.) (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México / Gobierno del Distrito Federal.
- Garza, Gustavo (2004). "Características socioespaciales del sistema de ciudades en México". En *25 Años de Desarrollo Social en México*, varios autores: 112-130. México: Banamex.
- Guerra, Francois-Xavier y Annick Lempériere (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica / Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- INEGI (2000). "Censo General de Población y Vivienda 2010". México.
- INEGI (2010). "Encuesta nacional de ocupación y empleo 2010". México.
- Lechner, Norbert (2000). *Desafíos de un desarrollo humano*. Santiago: FLACSO. Fotocopia.
- Lefebvre, Henri (1994). *The production of space*. Reino Unido: Blackwell Publishers.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.

Ramírez Kuri, Patricia (2009). *Espacio público y ciudadanía. La Ciudad de México desde Coyoacán y su centro histórico*. México: Porrúa / IIS / UNAM.

Taylor, Peter James (2003). *World city network: a global urban analysis*. Londres: Rutledge.

Ziccardi, Alicia (Coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Porrúa / IIS / UNAM.

Documentos

La Jornada (2003). “En marcha el reordenamiento del ambulante en el Centro”. Enero 8.

Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (2010). Cuarto Informe de Labores. Período 2009-2010, México, Gobierno del Distrito Federal.

IV. ¿Una metrópoli que se democratiza?

La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente¹

René Coulomb²

Introducción

Proponer un debate en torno a “la gestión incluyente de las grandes ciudades en la época global”³ parece ir a contracorriente de una práctica de la investigación urbana que se caracteriza, en su mayoría, por un discurso casi único sobre la polarización social, la dualización del mercado de trabajo, la fragmentación espacial y la segregación residencial de las ciudades sometidas a los procesos de globalización, pero que no dedica muchos esfuerzos a vincular su práctica investigativa con la elaboración de políticas públicas alternativas.

En todo caso, organizar un intercambio académico en torno a “visiones alternas” pareciera remitir, en última instancia, a la utopía de un modelo alternativo de urbanización, en el marco —entonces inevitable— de una visión alternativa al desarrollo del capitalismo en su fase actual de globalización económico-financiera (y de crisis cíclica, en la cual parece estar sumido nuevamente), en el sentido de que “la integración ya no es realizable en los marcos de las sociedades contemporáneas (...) (dadas) las características del capitalismo actual” (Durand, 2008: 313).

1 Publicado originalmente en Álvarez et al. (2010).

2 Profesor investigador en el Área de Sociología Urbana y en la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

3 Este trabajo se apoya, en gran parte, sobre la ponencia presentada en el seminario internacional que, con ese título, se convocó en la Ciudad de México los días 20-24 de octubre de 2008.

Y, sin embargo, parece tener sentido preguntarse –en el marco de la sociedad urbana actual– sobre la “gestión incluyente” de las grandes ciudades. En primer lugar, porque no es ocioso desvelar las articulaciones entre cierto tipo de gestión urbana y las formas actuales de la división social del espacio, encontrando, en la privatización de la producción del hábitat y del uso de los espacios públicos, así como en la informalidad urbana, rasgos centrales de la gobernabilidad y la gestión urbanas (Duhau, 2008).

En segundo lugar, y coincidiendo aquí con Durand en que “la solución es política” (Durand, 2008), porque podemos sostener –como hipótesis de trabajo– que no puede haber un orden social incluyente, o menos excluyente, sin que se esté dando una nueva forma de hacer política, basada en la transformación de las mayorías (excluidas) en sujetos y actores políticos, a partir de su inclusión en los procesos de diseño, operación y evaluación de las políticas públicas. Cabe decir que esa estrategia de “ciudadanización de las políticas públicas” se inscribe dentro de la muy profunda crisis de legitimidad del sistema político y de las actuales instituciones tanto de representación política (democracia representativa) como de participación social (democracia participativa).

La lucha en contra de la exclusión social en las grandes ciudades es multidimensional. Uno de los campos de actuación de esta lucha consiste en repensar los actuales espacios de la planeación y de la gestión urbana, así como los mecanismos de participación social y de representación política que en ellos se utilizan. Aquí, con el término “gestión”, se designa no a la acción de administrar la ciudad, sino al conjunto de prácticas que se refieren al manejo de las desigualdades, de las contradicciones y de los conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial.

La planeación, por su parte, se entiende como un ejercicio democrático de definición de lo deseable en cuanto a la equidad social, a la eficiencia socioeconómica en la utilización de recursos escasos y a la sustentabilidad medioambiental. Se ha vuelto un lugar común afirmar que la planeación debe ser permanente y que lejos de agotarse en la elaboración de planes y programas, debe verificarse y evaluarse a través de su instrumentación concreta en el desarrollo cotidiano de las prácticas de la gestión urbana. La planeación urbana no tiene más sentido que el de orientar, evaluar y asegurar la continuidad en el tiempo de la gestión urbana.

Las páginas siguientes presentan, entonces, la fuerte limitante de no aportar elementos para la construcción de un modelo radicalmente alternativo a la urbanización capitalista vigente. Proponen, solamente, algunos campos de actuación para la generación de prácticas innovadoras, en materia de planeación y gestión, que sean orientadas, ambas, hacia un desarrollo menos desigual y excluyente que en las grandes ciudades, sobre la base de una participación ciudadana real y de un control social efectivo.

Otra limitación de estas páginas es que pretenden sugerir algunos caminos propositivos, no desde una comprensión global del proceso de urbanización latinoamericano, sino desde la realidad específica de la metrópoli de la Ciudad de México, utilizando, entre otras fuentes de reflexión, algunas ponencias presentadas en el seminario internacional *Repensando la Metrópoli*, convocado por la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México, en el mes de octubre de 2005.

Las limitaciones del proyecto de planeación urbana y de ordenamiento del territorio

La “reforma del Estado” y su “adelgazamiento” han impactado, desde la mitad de la década de los ochenta, la planeación del desarrollo nacional en general, y su dimensión territorial, en particular. Sin embargo, y de la misma manera que en el pasado se dio cierta tendencia a sobrevalorar el papel del “Estado urbanizador”, hoy en día no habría que sobrestimar —en sentido contrario— los procesos de privatización, y afirmar, como a veces se puede leer, que México se está encaminando rápidamente hacia la total privatización de la gestión urbana, y a la entrega de la planeación del desarrollo urbano al capital inmobiliario⁵.

Lo que sí es indudable es que a golpe de “menos Estado” y de municipalización sin descentralización efectiva de los recursos, la reforma del Estado fue deslegitimando una planeación territorial sin instrumentos

4 “Un enfoque conceptual que enfatiza la necesaria intervención estatal, poco sirve para estudiar situaciones cuya característica más notable es la ausencia casi total de tal intervención” (Connolly, 1991: 290).

5 “El sector inmobiliario se ha convertido en el gran planificador urbano” (Iracheta y Medina, 2008: 562).

concretos de regulación de los conflictos sociopolíticos articulados con el desarrollo urbano (Duhau, 1988). Y no es menos cierto que, frente a esta deslegitimación de la planeación urbana, las grandes empresas inmobiliarias buscan intervenir cada vez más directamente en la revisión de los programas de desarrollo urbano, en las tablas de usos del suelo y, más ampliamente, en el marco legal y reglamentario del ordenamiento territorial.

En consecuencia, y al lado de las múltiples prácticas clientelares y de corrupción que concurren al no cumplimiento de la normatividad urbana, la planeación territorial se presenta a los ojos de la ciudadanía como una práctica institucional que es incapaz de “ordenar” la dinámica del desarrollo urbano, entre otras razones, por la falta de legitimidad y, por ende, de operatividad, de los planes y programas que pretenden el *ordenamiento del territorio*.

Las formas actuales de participación ciudadana no han logrado, fuera de algunas prácticas innovadoras⁶, constituirse como espacios de legitimación de los procesos de planeación urbana. Más bien, se han restringido a la llamada “consulta pública”, con fuertes deficiencias en cuanto a: información limitada, plazos demasiado cortos para el análisis y elaboración de propuestas, indefinición de la representatividad de los participantes y falta de transparencia en la (no) integración de las propuestas recogidas. No existe un proceso verdadero de planeación del desarrollo que haga explícitos, ante la ciudadanía, tanto sus objetivos como las estrategias para su consecución. Esta falta de proyecto consensuado propicia la toma de decisiones discrecionales y coyunturales, como parte de un esquema sectorizado y descoordinado que no cuenta con los mecanismos adecuados para el control por parte de la representación social.

Si la función de la planificación es diseñar estrategias que permitan construir consensos entre las distintas fuerzas políticas y sociales alrededor de objetivos de transformación globales, con el fin de incluir y no excluir (Carrión, 1994), las limitaciones de las actuales prácticas de planeación son abismales. Pero más allá de las capacidades de los funcionarios a cargo de las instituciones y de los procesos de planeación, las limitaciones de la planeación territorial tienen su origen en que se trata de una práctica que se

6 Para el caso del Distrito Federal, véase, entre otros, el cuaderno de trabajo publicado por el PUEC (2002).

desarrolla sobre la base de un cúmulo de contradicciones y conflictos, que, sin embargo, deben ser asumidos a la hora de la toma de decisiones.

Son evidentes las dificultades que tanto la planeación como la gestión urbana enfrentan para asumir que el territorio metropolitano es altamente diferenciado y desigual porque es producido por una sociedad, así mismo, heterogénea. Las mejores prácticas de planeación democrática chocan de frente con lo que puede designarse como un proceso de “balcanización” de la planeación, de la participación y del territorio (Coulomb, 1993). Se trata de la dificultad de conciliar los intereses de cada barrio y los de “la ciudad”, los intereses locales y no pocas veces excesivamente territorializados, con el interés global de una metrópoli de 19 millones de habitantes. Coincidimos con Duhau y Giglia cuando afirman que “la llamada ‘feudalización’ de la metrópoli contemporánea es una alternativa sin futuro: el orden metropolitano será público o simplemente no será tal” (Duhau y Giglia, 2008: 534-535). Sin embargo, la legitimación del ejercicio de planeación territorial a través de la participación ciudadana no puede ser descartado del todo, a nombre de su posible desvío hacia una “metrópoli de los clubes” (Duhau y Giglia, 2008: 534).

Otra tensión conflictiva que atraviesa tanto la planeación como la gestión de las grandes ciudades es la que se expresa social, política y territorialmente entre “el centro” y “la periferia” de la gran ciudad, entre la ciudad ya existente y la ciudad que se está haciendo, entre la atención que reclaman los procesos de despoblamiento y deterioro urbano de la ciudad central, y los procesos social y medioambientalmente insostenibles de la continua expansión urbana.

Por otra parte, el ritmo de los cambios económicos, políticos y sociales parece haberse acelerado, y con ello, el ritmo con que la sociedad demanda interpretaciones y respuestas a la planeación y al planificador. Esta situación plantea, entre otros desafíos, el de proponer “pronósticos”, o escenarios, con la mayor fundamentación científica posible, en torno a los efectos urbanos de los cambios que se están dando a nivel económico y político: las nuevas tecnologías, la internacionalización de los mercados, la desindustrialización y terciarización de las grandes ciudades, la “crisis financiera” actual y las crisis económico-financieras reiteradas en México durante las últimas tres décadas, la inseguridad y el narcotráfico, los reclamos democráticos, etc.

Sociedad y Gobierno piden a la planeación urbana explicitar hacia dónde va el proceso de urbanización, y no tanto de dónde viene, como suele ser el caso, todavía, de la mayor parte de los apartados de “diagnóstico” de los planes y programas de desarrollo urbano. Para responder a esta demanda, es evidente que se requieren nuevas herramientas de análisis de la dinámica urbana en sus distintas y complejas dimensiones demográficas, territoriales, económicas, sociopolíticas, medioambientales o culturales. De esta exigencia nació, en 1992, en la UAM-A, el Observatorio Urbano de la Ciudad de México, proyecto que se propuso constituirse como un observatorio permanente de las dinámicas socioespaciales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y que recientemente buscó replicarse en distintas ciudades de la República Mexicana, bajo el impulso de la Secretaría de Desarrollo Social.

Es probable que una de las fuentes de la dificultad de la planeación territorial para asumir escenarios futuros de la dinámica urbana, y su permanente reformulación, surja de la tensión que se presenta entre el corto y el largo plazo. Existe, de hecho, una importante brecha entre los actores e instituciones a cargo de la gestión y los que están del lado de la planeación, entre la gestión que se inscribe en el corto plazo (¡el plazo de gestión municipal es de solo tres años!) y el sentido del esfuerzo planificador, que se encuentra en el mediano y largo plazos. Esta brecha, por razones obvias, suele ser monopolizada por la lógica político-electoral de la gestión cortoplacista.

Pero —tal vez lo más importante— las tensiones y desafíos anteriores tienen como escenario una organización político-administrativa de la metrópoli que no ha sabido (¿o querido?) adaptarse a las transformaciones socioeconómicas y territoriales de la gran ciudad, con la consecuente inadecuación de las estructuras de planeación y de gestión de cara al proceso de metropolización, lo que se expresa en un importante déficit de gobernabilidad. En síntesis, la reforma del Estado, el reclamo democratizador de la sociedad, la aceleración de los cambios económicos, tecnológicos o culturales, así como un conjunto de tensiones difíciles de incorporar hacen que la planeación y la gestión metropolitanas estén enfrentando, hoy en día, el desafío de su radical reconceptualización.

La planeación urbana y el principio de equidad

El artículo tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante —entre otras estrategias— “El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización” (LGAH, art. 3º)⁷. Aquí está, ciertamente, el primer desafío (y tal vez el principal) de la planeación urbana y el ordenamiento del territorio: planificar un desarrollo metropolitano con equidad requiere, en primer término, asumir la existencia de una metrópoli social y espacialmente polarizada y desigual. La planeación ha utilizado distintas herramientas con el fin de llevar a cabo un análisis diferenciado de la ciudad, generalmente a partir de la información que proporcionan los censos de vivienda y población, y económicos, poniendo en evidencia marcadas desigualdades en cuanto al acceso a bienes y servicios urbanos, para posteriormente proponer subsanar las carencias detectadas con acciones e inversiones públicas.

Con el apoyo reciente de distintos métodos de análisis socioespacial, posibilitados por los sistemas de información geográfica (SIG), la planeación suele concretar el análisis de las diferenciaciones socioterritoriales con la delimitación de territorios y poblaciones que comparten condiciones similares. Con ello, se espera sustentar las propuestas de política pública con la perspectiva de garantizar servicios urbanos, de educación, salud y esparcimiento de manera más universal, o por lo menos mejor distribuida.

Sin embargo, es necesario llevar a cabo una reflexión crítica, y propositiva, en torno a la actual multiplicidad de investigaciones referidas a los procesos de división social del espacio metropolitano. Sin negar la utilidad de los trabajos consistentes en mapear la desigualdad socioespacial, habría que incorporar algunas reflexiones críticas sobre el uso de las herramientas que permiten llevar a cabo la georeferenciación de las múltiples carencias que sufren las mayorías empobrecidas de la metrópoli

7 El énfasis es nuestro.

(Connolly, 2006). En efecto, llama la atención la facilidad con que ciertas investigaciones, por otra parte alimentadoras de políticas públicas, tienden a confundir la representación cartográfica por “zonas homogéneas” de poblaciones marginadas o “excluidas”, con la realidad misma, la cual se caracteriza, en no pocas áreas de la gran ciudad, por distintos grados de heterogeneidad socioeconómica entre los pobladores.

En este sentido, parece necesario profundizar en la evaluación de los logros y las limitaciones de una herramienta de análisis territorial —los SIG— cuya amplia difusión a-crítica en los laboratorios académicos y las oficinas públicas pudiera sugerir que se está llevando a cabo “científicamente” el diseño de políticas sociales equitativas e inclusivas. Sorprende, por ejemplo, cómo muchos ejercicios de zonificación, destinados a delimitar áreas prioritarias de actuación para los programas sociales en el Distrito Federal, utilizan ¡la cartografía electoral! como punto de partida. En realidad, la división social del espacio y los actualmente tan mencionados procesos de “polarización social” y “fragmentación territorial” están fuertemente permeados por una importante heterogeneidad social de los barrios, pueblos y colonias, lo que, sin lugar a duda, exige un mejoramiento sustancial de las herramientas utilizadas para su análisis; lo que parecen desconocer no pocos planificadores territoriales.

Es cierto que los SIG constituyen una herramienta novedosa y útil que puede apoyar el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas con un enfoque territorial, respaldando el diseño de estrategias, la toma de decisiones, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas (Chávez Muñoz, 2005). Pero es no menos cierto que debemos preguntarnos en qué medida los SIG han ayudado al diseño de políticas sociales con mayor equidad, por ejemplo en materia de equipamientos de educación y salud, o en el campo de las políticas habitacionales. Pues están a la vista numerosos estudios que, por una parte, ignoran totalmente la dimensión histórica de los procesos y de los territorios analizados y, por la otra, confunden la representación cartográfica de la realidad con la comprensión de la misma.

Los SIG favorecen la proliferación reciente, en los documentos de planeación del desarrollo urbano, de mapas que cartografían tanto la diferenciación socioespacial de las ciudades como el acceso desigual de los habitantes a los “beneficios del proceso de urbanización” mencionados en

la Ley General de Asentamientos Humanos. El mapa a todo color de “cómo son y dónde están las desigualdades” raramente introduce la pregunta sobre la “razón de ser” de las situaciones observadas y mapeadas. De la falta de legitimidad de la planeación surge, también, un ejercicio centrado en un abundante inventario de carencias, por un lado, y de buenas intenciones, por el otro; sin que hayan identificado (algunos de) los factores que generan un desarrollo urbano desigual y segregado.

Aquí cabe una crítica propositiva. Las instituciones y los programas que tienen a su cargo la formación de recursos humanos en materia de planeación y ordenamiento del territorio (facultades de arquitectura, maestrías y doctorados en Urbanismo o en Diseño de asentamientos humanos) tendrían que revisar sus planes de estudio en dos direcciones: 1) fortalecer la práctica interdisciplinaria, pues el dominio abrumador de las disciplinas de la arquitectura y la ausencia de las ciencias sociales en las oficinas gubernamentales a cargo de la planeación del desarrollo urbano no dejan de ser preocupantes; y 2) vincular el aprendizaje crítico de la planeación con el aprendizaje de la gestión; de lo contrario, se seguirán elaborando planes y programas de ordenación del territorio con “imagen objetivo” con muy escasas estrategias e instrumentos de superación de las causalidades, económicas, políticas y socioculturales, subyacentes al proceso de urbanización que se pretende reorientar.

Zonificación de usos del suelo y segregación socioespacial

La planeación territorial ha encontrado, en las técnicas importadas de la zonificación (el *zoning*), una poderosa herramienta para sus pretensiones de ordenamiento del territorio. Por ello mismo, el proceso de elaboración de los planos y tablas de usos del suelo (permitidos, condicionados o prohibidos) y sus modificaciones periódicas (previstas en la ley) constituyen un objeto recurrente de la movilización vecinal, pero también el (no) cumplimiento de la norma urbanística.

Es necesario, sin embargo, cuestionarse si cierto uso de la zonificación no está reforzando, o en todo caso “avalando”, la segregación socioespacial, cuando utiliza, por ejemplo, el método de construcción de “zonas homogéneas”. Esta visión homogeneizante de los territorios tiene su origen en

la *Carta de Atenas*⁸, donde Le Corbusier (1957) plantea la separación de cuatro funciones urbanas básicas como principio para corregir los efectos negativos que el proceso de industrialización tenía en las ciudades.

Como explicita el artículo 77 de la *Carta de Atenas*: “Las claves del urbanismo radican en cuatro funciones: habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular”. En cuanto a la planeación, el artículo 78 del mismo texto establece, entonces, que: “los planes determinarán la estructura de cada uno de los sectores atribuidos a las cuatro funciones claves y fijarán su respectivo emplazamiento en el conjunto”. En ese mismo sentido, Le Corbusier define a la zonificación como: “la operación que se realiza sobre el plano urbano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado”⁹.

A través de la técnica de la zonificación, el urbanismo funcionalista ha propiciado –aunque no siempre de forma consciente– la homogeneidad de los territorios y, por lo tanto, de alguna forma, la segregación de los usos del suelo. Es tiempo de confrontar la ciudad inducida por este tipo de visión con el proyecto alternativo de ciudad, pues se puede sostener que “el principio de la especialización del suelo revestido teóricamente como zonificación por el urbanismo progresista responde al principio de la exclusión” (Martínez, 2001: 90).

¿Que es la ciudad? Entre otras cosas que podemos decir de ella, la ciudad se caracteriza por su capacidad de congregar en un mismo espacio usos tan diversos como la habitación, el gobierno y las expresiones políticas, los intercambios comerciales y culturales, los equipamientos educativos y de salud, la recreación y el ocio. En este sentido, la homogeneidad de uso que exhiben los conjuntos habitacionales periféricos, y aunque se les denomina “ciudades dormitorio”, no son solamente eso, pero tampoco son ciudad. Se trata de “asentamientos” monofuncionales donde el uso habitacional se encuentra segregado de los espacios en que se generan las oportunidades de empleo, incluyendo al llamado “informal”, de los equipamientos públicos y de las ofertas culturales.

8 La *Charte d'Athènes* fue publicada en 1941 por el editor *Plon*, en París, bajo la autoría de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM). Le Corbusier reconoció la autoría del texto en su reedición, en 1957, a cargo de *Éditions de Minuit*.

9 La traducción es nuestra.

Al desvincularse del desarrollo urbano, y de su planeación, la política habitacional induce a la consolidación de la segregación de usos y funciones urbanas y es generadora de importantes deseconomías urbanas, en términos de generación de nueva infraestructura y de costos energéticos, de problemas medioambientales crecientes derivados de una movilidad automotriz irracional y de un deterioro de la calidad de vida y del disfrute del tiempo libre, del deporte y de la cultura. Domina, desde hace tiempo, un enfoque vivendista de las necesidades habitacionales que contribuye a la consolidación de lo que se ha dado en llamar la “ciudad de los flujos” y de los “no lugares”: la nociudad.

Hace tiempo que la sociedad urbana y, con singular responsabilidad, sus principales diseñadores y constructores, llámense urbanistas, arquitectos, legisladores o desarrolladores, se han olvidado de hacer ciudad, la que es heterogeneidad. Es probable que el laboratorio privilegiado para el diseño de una ciudad alternativa más incluyente no se encuentre ya en las áreas de reciente urbanización, sino en las áreas centrales de la metrópoli, en los barrios y colonias que Angela Giglia y Emilio Duhau denominan “el espacio disputado” (Duhau y Giglia, 2008), territorios conflictivos por ser, justamente, portadores de heterogeneidad de usos y de complejas funciones urbanas (los “usos mixtos” asignados por las tablas de usos del suelo a gran parte de las áreas centrales).

Heterogeneidad de usos y “mixtura social”: estrategias para hacer ciudad

La propuesta de una estrategia alternativa al *zoning* urbano y a la segregación de las funciones urbanas puede aplicarse a las políticas y programas de renovación urbana que han producido, en el pasado y aún en el presente, procesos de expulsión de la población residente de menores ingresos, o de “gentrificación”, como resultado recurrente de las políticas de revalorización de ciertas áreas centrales (Smith, 2002). Para contrarrestar una política de renovación urbana excluyente, se plantea, entre otras estrategias, la mezcla de usos vivienda-actividades económicas en los programas de rehabilitación habitacional de los centros históricos (Coulomb, 2007), lo que no implica abandonar, pero sí replantear radicalmente, el

uso del *zoning*, revisando —entre otras prácticas— el uso homogeneizante que la planeación hace de los mapas producidos por los SIG. El repoblamiento (“redensificación”) de las áreas centrales constituyó, estos últimos años, un eje estructurante de la política urbana del gobierno del Distrito Federal. Se ha analizado ampliamente los efectos perversos de esta política, que generó una revalorización excluyente de los valores inmobiliarios de la llamada “Ciudad Central”¹⁰. En cuanto al centro histórico de la Ciudad de México, su llamado “rescate” se ha vuelto, por su parte, el aparcador ampliamente publicitado de una gestión urbana “exitosa”. Sin embargo, las políticas y las estrategias ahí implementadas se sitúan dentro de dos polos opuestos.

- Por una parte, acciones de “rescate” que se fundamentan sobre la revalorización de algunas áreas patrimoniales y su consecuente “gentrificación”, así como —en otras áreas patrimoniales— en la sustitución del uso habitacional por prácticas vinculadas a la actividad turística, y su “boutiquización” (Carrión, 2007: 40).
- Por otra parte, acciones que buscan apoyarse en estrategias innovadoras, sobre la base de la heterogeneidad social de los habitantes, con el convencimiento de que el centro histórico debe conservar los atributos de la urbanidad: la mezcla de actividades y de grupos sociales.

Puede estimarse que la oposición es excesiva. Es cierto que ningún actor, gubernamental o empresarial, ha planteado explícitamente, hasta ahora, la “gentrificación” de la ciudad central y de su centro histórico, es decir la sustitución de los actuales pobladores por sectores sociales de mayores ingresos. Pero es no menos cierto que, en los barrios antiguos, cerrar la brecha cada vez más honda entre el costo de la acción habitacional y los ingresos de la población residente constituye un desafío a la imaginación de los profesionistas comprometidos, y a la lucha social organizada.

El subsidio (a la adquisición del suelo y/o la vivienda) ha sido la principal herramienta para asegurar que los programas de renovación habitacional en áreas centrales no deriven en la expulsión de la población de

menores ingresos. Sin embargo, la información difundida en torno a los proyectos “exitosos” no permite, por lo general, conocer con precisión el grado de subsidio manejado, su fuente (financiera, fiscal, filantropía, etc.) y a qué se aplicó (adquisición de suelo, recuperación de los créditos, etc.). Esta limitación es importante pues la cuantía del subsidio proveniente de fuentes públicas (fiscales) puede llegar a cuestionar la replicabilidad de los proyectos y la continuidad de un programa de regeneración habitacional a lo largo del tiempo.

El rechazo a los procesos de “gentrificación” vinculados a programas de renovación urbana hace que se descarte la “solución” de diseñar proyectos según las “reglas del mercado”, entendiendo por ello la supresión (o fuerte disminución del monto) del subsidio. Pero está demostrado que la escasez crónica de recursos fiscales vuelve necesaria la búsqueda de caminos alternativos, que no sean el subsidio directo a la población beneficiaria de los programas de vivienda. Una opción es la heterogeneidad de los usos del suelo.

Existen ya suficientes experiencias, bajo distintas latitudes, para afirmar que una fuente complementaria al subsidio público se encuentra en el diseño de proyectos que contemplen, a nivel urbano, la mezcla de usos más o menos rentables, es decir que puedan pagar una renta más o menos elevada tanto a los propietarios como a la hacienda local; y también la mezcla de usos a nivel de los inmuebles mismos, en particular la combinación —en un mismo inmueble— del uso comercial / servicios en la planta baja y el uso habitacional en las plantas altas.

Aparte de rescatar, así, un patrón de uso característico de los edificios de las ciudades coloniales, dicha estrategia permite, hasta cierto punto, el “subsidio cruzado”, desde los usos rentables (el comercio) hacia los que lo son menos (la vivienda, pero también los equipamientos, entre otros). Esta mezcla de actividades económicas y vivienda en los inmuebles permite, a su vez, evitar que un centro histórico reproduzca el tipo de desarrollo urbano segregado que conocen las áreas de expansión periférica: la desarticulación espacial entre las áreas de vivienda y las actividades económicas, que se aleja cada vez más de lo que es, o debería ser, una ciudad habitable.

Hasta ahora, esta estrategia ha sido poco aplicada en América Latina por parte de los programas públicos de renovación urbana o de “rescate” de los centros históricos. Por lo general, la rehabilitación (o la

reconstrucción) de los inmuebles se hace sobre la base de un solo uso. Algunos afirman que, en todo caso, se trata de una estrategia muy poco factible, pues violenta la lógica de la segregación entre usos del suelo, segregación impuesta por las rentas diferenciales que los distintos usos generan. Otros señalan los conflictos que esta estrategia ha generado, por ejemplo entre vivienda y usos recreativos, como bares, salones de baile, restaurantes, etc., dentro de un mismo sector urbano. ¡No digamos dentro de un mismo inmueble!

Muy pocos reconocen la sobredeterminación que los sistemas financieros ejercen sobre el diseño de las soluciones arquitectónicas y, en particular, sobre la homogeneización de los usos del suelo en la ciudad. Y sin embargo, no deja de llamar la atención cómo, por ejemplo, en el actual proceso de inversión inmobiliaria en el “corredor” de la avenida Reforma, de la Ciudad de México, se utiliza como argumento de venta la existencia de complejos inmobiliarios de “usos mixtos” (viviendas, oficinas y comercios): Torre Reforma (avenida de la Reforma 483), Reforma 222, etc.

La gestión financiera de cara a la escasez crónica de los recursos públicos y al financiamiento de la política social

Otra problemática a enfrentar con instrumentos innovadores se refiere a la cuestión de la escasez y la distribución disímil de los recursos públicos para hacer frente a las desigualdades sociales y avanzar hacia un desarrollo metropolitano con equidad. Sabemos que el debilitamiento del Estado, resultado de las políticas neoliberales, ha afectado a los gobiernos locales. La estrechez de las finanzas públicas, la ineficiencia, el burocratismo, la corrupción y el corporativismo sindical hacen que los gobiernos locales carezcan de los recursos fiscales y humanos suficientes para asumir sus responsabilidades políticas y sociales frente a la democracia, no *en* sino *de* la ciudad, entendida esta última como la aspiración de un acceso universal (“de todos”) a los “bienes urbanos públicos” o de “consumo colectivo” (Pérez, 2006: 189).

Los ingresos propios de los gobiernos locales se han basado, tradicionalmente, en el esquema de cobro del impuesto predial, y constituyen un

recurso demasiado débil frente al mandato legal de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Que las finanzas de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sufran una escasez crónica de recursos no es una novedad. Pero esta carestía se ha ido incrementando de cara a las necesidades crecientes en materia de infraestructura y equipamientos, pues estuvieron recibiendo un porcentaje cada vez mayor de la expansión del área urbana. Mientras, el Distrito Federal (“el DF”) ha mantenido una (muy) relativa fortaleza financiera. Es así como en el DF, los ingresos propios representan más del 41%, mientras que en los municipios del Estado de México, su peso es casi insignificante, llegando apenas al 6% (Santacruz, 2005); a pesar de que, desde 1984, el impuesto predial se trasladó del ámbito estatal al municipal¹¹. Esto tiene una doble consecuencia: por un lado, una muy importante dependencia de los recursos federales; y, por otro, un creciente endeudamiento.

En el caso del DF, su estructura fiscal presenta, por otra parte, serias distorsiones. Los ingresos tributarios y por el pago de derechos por la prestación de servicios, aunque deberían constituir la principal fuente de recursos, presentan una debilidad estructural que se ha profundizado en los años recientes. A esta estructura distorsionada de los recursos propios se agrega un alto índice de evasión fiscal, que en el año 2004 fue del orden de 52% (Santacruz, 2005). Según Emilio Pradilla, esta subrecaudación fiscal ha llevado al gobierno del DF a recurrir al endeudamiento creciente, mientras “se rechaza cualquier reforma de fondo a la inequitativa e injusta estructura fiscal para evitar el costo político electoral que esta reforma implica” (Pradilla, 2005).

Otra importante limitación en cuanto al financiamiento del desarrollo urbano se refiere al sobredimensionamiento del gasto administrativo de los gobiernos locales con respecto al gasto en obras públicas, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados del Estado de México. El gasto en obras públicas y fomento ha disminuido drásticamente, en los municipios conurbados y en el DF, al pasar de 30,8% y

11 En el año 2004, el ingreso propio del Gobierno del Distrito Federal más importante provenía del impuesto predial (17,3% del total de los ingresos propios), seguido del impuesto del 2% sobre nóminas, que representó el 16,7%.

26,7%, respectivamente, en 1990, a solo 16,7% y 11,1% en el año 2002. En el DF, en 2003, el gasto en obras públicas solo equivalió al 7,8% del gasto global.

El de la fiscalidad es un espacio muy fértil para avanzar hacia una gestión urbana más equitativa y menos excluyente. Las limitaciones actuales pueden resumirse de esta forma: existe una recaudación fiscal a través de distintos impuestos, pero no existe una política fiscal vinculada al desarrollo urbano, es decir, se desaprovecha a la fiscalidad en su potencialidad de constituirse en una poderosa herramienta para incentivar, o gravar, las acciones de los particulares en relación a un desarrollo urbano social, económica y medioambientalmente más sustentable.

Frente a la escasez crónica de recursos fiscales, algunos gobiernos locales –y de forma señalada los últimos gobiernos del Distrito Federal– han preferido otra estrategia, menos conflictiva, en relación con los intereses de la propiedad y del capital inmobiliario: el recorte de los gastos corrientes de su burocracia. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cuáles han sido, hasta ahora, los alcances reales de esta estrategia, muy publicitada, de “austeridad republicana”, como fuente de recursos adicionales destinados –según se afirma– al mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías empobrecidas, en particular a través de la política social.

En torno a la política social, se han expresado distintos tipos de críticas a programas sociales que se limitan a un mero reparto de dádivas, que inciden solo de forma marginal sobre la inequitativa distribución de la riqueza, pero no atacan sus causas estructurales: la inestabilidad laboral, el desempleo creciente, la degradación del salario real, la baja calificación laboral y la disminución del gasto público en infraestructura y servicios sociales (Pradilla, 1999). Pero son muy escasas las evaluaciones de los programas sociales en cuanto a su (no) participación en la construcción de una ciudadanía participativa y solidaria, construcción que –claro está– difícilmente puede darse en el marco de programas sociales fuertemente permeados por las prácticas clientelares y el corporativismo territorial.

Es probable que las alternativas para la ciudadanización de la política social deban surgir de un debate que, en la actualidad, es prácticamente inexistente. De darse este último, podrían reivindicarse muchas prácticas surgidas con los movimientos sociales urbanos de los años setenta y ochenta, antes de que esas luchas terminaran por alimentar toda suerte de

clientelismos y burocracias legislativas, o distintos niveles de gobiernos locales. Los principios básicos sobre los cuales se desarrollaron estas prácticas fueron¹²:

- la gestión colectiva de recursos públicos provenientes de programas estatales (de vivienda, de abasto, y a veces culturales), sobre la base de la toma de decisiones en asamblea;
- el control de la gestión llevada a cabo por comisiones mandatarias de las asambleas, periódicamente removidas (para evitar las tentaciones de corruptelas en la relación con el aparato estatal); y
- la creación de empresas no lucrativas generadoras de empleo (fábricas de materiales, prestación de servicios comunitarios) para el fortalecimiento de una economía social solidaria.

La privatización de los beneficios y la socialización de los costos del proceso de urbanización

Otro espacio de actuación para una gestión urbana menos excluyente se refiere a la inversión pública en la ciudad y su articulación con la inversión inmobiliaria privada. La gestión de las grandes ciudades se caracteriza, cada vez, por la voluntad explícita de los gobiernos locales de atraer inversiones, en particular las llamadas IED (inversiones extranjeras directas), como apoyo a grandes proyectos urbanos que generan una mayor fragmentación del territorio, y tienden a consolidar la autosegregación de los estratos de altos ingresos, a priorizar el automóvil frente al transporte público y a consolidar la nointeracción social de la gran ciudad.

En el seminario *Repensando la Metrópoli*, Jordi Borja (2005) pudo diagnosticar que “en el mejor de los casos, se ha hecho política economista pesada, por un lado, y política social ligera, por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada”. La integralidad a la que apela Borja puede expresarse de otra forma: la necesidad moral de evitar que unos cuantos se apropien de los beneficios de la valorización constante del espacio construido, valorización que, en su mayor parte, es el producto de un

12 Véase un trabajo de evaluación de estas prácticas en Coulomb (1992).

esfuerzo de la colectividad. Sin embargo, son todavía muy escasos los instrumentos de gestión urbana utilizados con el fin de concretar la estrategia según la cual una recuperación de la plusvalía¹³ derivada de la producción social de suelo podría constituirse en una fuente adicional de recursos para el financiamiento del desarrollo urbano.

Solo recientemente, la planeación urbana se ha preocupado —más bien bajo otras latitudes y muy escasamente en México— por cumplir con el principio de equidad enunciado en el tercer artículo de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en relación a la valorización, o desvalorización, de la propiedad inmobiliaria generada por los planes y programas de desarrollo urbano. Por ejemplo, se plantea que, además de una necesaria y poco practicada actualización constante del catastro, la base del impuesto predial debería ser el valor del suelo en función del potencial de aprovechamiento de los predios señalado por la zonificación de los programas de desarrollo urbano.

El gobierno mexicano, que en 1976 pudo presumir —en Vancouver, Canadá, en el marco de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos— de ser un gobierno pionero en la materia, ahora exhibe un notable retraso legislativo con respecto a las reformas urbanas emprendidas por otros países latinoamericanos. Al día de hoy, la LGAH todavía no establece algún sistema de subsidio cruzado entre distintos niveles de rentabilidad (como, por ejemplo, en el caso del “Estatuto de la Ciudad”, en Brasil), o de recuperación de las plusvalías generadas por las inversiones públicas aplicadas a determinada porción del área urbana, como en el caso de la Ley de Participación en Plusvalías, en Colombia.

¿A qué se debe la tan escasa capacidad de los ejecutivos y legislativos mexicanos de crear instrumentos innovadores para la administración urbana, en particular para intervenir sobre el mercado inmobiliario? ¿Acaso, entre otros factores explicativos, esta incapacidad no es una consecuencia de las relaciones de poder y de los clientelismos políticos, que se fueron tejiendo y consolidando en torno a la apropiación desigual del recurso estratégico que es la tierra?

13 La *plusvalía* está definida por el diccionario Larousse como el “aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”.

De no corregir este retraso, se seguirá asistiendo a prácticas planificadoras que, ejemplificando, al autorizar usos del suelo más rentables en determinada área, impulsan el incremento de los precios del suelo, en beneficio de algunos propietarios y en detrimento de la mayoría de los pobladores. Un proceso que la militancia por el derecho a la ciudad ha denominado, no sin razón: socializar los costos y privatizar los beneficios del desarrollo urbano, contrario al objetivo enunciado por la misma ley.

La gobernabilidad metropolitana: herramienta (siempre pospuesta) para una gestión urbana más equitativa

La necesidad y urgencia de avanzar en la construcción de instrumentos de gestión metropolitana ha sido reiterada hasta el cansancio por investigadores y planificadores urbanos, sin haber podido ser sancionada por las leyes federales y locales. En varios foros, se ha planteado como estrategia “obligar” a los distintos gobiernos estatales, “delegacionales” y municipales” a construir una gobernabilidad común, “metropolitana”, por ejemplo, elevando a rango constitucional la figura de “zona metropolitana”. En realidad, el artículo 115 constitucional ya contempla la situación de la conurbación entre municipios de dos o más entidades federativas, sin utilizar, es cierto, el término “zona metropolitana”, estableciendo así —aunque no explícitamente— la obligatoriedad de su planeación y regulación entre los tres niveles de gobierno. Vale, entonces, preguntar qué se obtendría al hacer más explícita en la Constitución la obligatoriedad de la coordinación en materia de planeación y gestión metropolitana.

En todo caso, es probable que dicha obligatoriedad debiera ir acompañada de mecanismos concretos que la hagan operativa y establezcan, si no un cuarto nivel de gobierno (“metropolitano”) propiamente, distintas modalidades de gobierno —más allá de las “comisiones metropolitanas” y otras formas asociativas (convenios) entre distintos órdenes de gobierno—, entre otras dimensiones, en torno a las cuestiones de fiscalidad y presupuestaria.

Todo indica que ni la “voluntad política” ni la “obligatoriedad” de una gobernanza metropolitana serán suficientes para avanzar hacia una distribución más equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo metropolitano,

evadiendo siempre la discusión en torno al tema de la fiscalidad y de la creación de una hacienda metropolitana. Por ejemplo, es necesario evaluar en su justa dimensión la operación del Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos creado de común acuerdo por los gobiernos del estado de México y del Distrito Federal¹⁴. Aparte de sus dimensiones muy reducidas, dicho fondo no promueve la creación progresiva de una presupuestación metropolitana que involucre, no solo a la Federación y a las dos entidades federativas, sino también a los mismos municipios.

Muy distinto sería un sistema de co-financiamiento entre distintas órdenes de gobierno, consistente en que el gobierno federal aportara recursos condicionados, por ejemplo, a que sean destinados a financiar proyectos conjuntos entre varios municipios, con una aportación presupuestal propia, así sea reducida. Esto contribuiría a relativizar la excesiva dicotomía entre proyectos metropolitanos y proyectos locales, pues muchos proyectos son, a la vez, metropolitanos y locales.

Se ha propuesto, desde hace tiempo, la creación de un ente metropolitano que tenga como objeto expreso contrarrestar la desigual distribución de recursos públicos entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del estado de México. Se plantearon, entre otras estrategias, la homologación fiscal entre ambas entidades, la puesta en marcha de mecanismos para realizar transferencias intrametropolitanas, e incluso la creación de impuestos metropolitanos. De forma complementaria, se ha sugerido que las participaciones federales deberían canalizarse al nivel metropolitano, para su posterior redistribución entre las distintas demarcaciones político-administrativas de la metrópoli.

Estos y otros planteamientos, para su concreción, se enfrentan a la dificultad, que parece una imposibilidad, de redefinir la distribución de los poderes políticos, burocráticos y técnicos, entre los tres niveles de gobierno. La responsabilidad de los académicos es la de reflexionar más (o mejor, o ambas cosas) sobre cuáles son los obstáculos que impiden avanzar hacia una gestión a nivel metropolitano, sin la cual parece muy difícil que se puedan superar las desigualdades de recursos entre municipios y delegaciones, y enfrentar con éxito el reto de la equidad.

14 El Fondo Metropolitano para todas las zonas metropolitanas del país fue concebido por el gobierno federal en el año 2006.

En resumidas cuentas, no habrá mayores avances hacia la consolidación de la gobernabilidad metropolitana si no se establece constitucionalmente que los distintos componentes político-administrativos de la metrópoli, es decir tanto las dos entidades federativas como los municipios (y hasta ahora las delegaciones), tienen que ceder algunas de sus atribuciones en pro de una mayor gobernabilidad a escala del conjunto. Sin embargo, más allá de las visiones y los intereses particulares de los actores políticos implicados, está actuando también cierto deterioro de la gobernabilidad en la gestión urbana a nivel local, de cara a la emergencia de grupos, organizaciones y/o representantes sociales que exigen ser incorporadas a la gestión de la metrópoli, pero para los cuales todavía no existen los espacios adecuados de participación.

Frente a la evidente parálisis de las instituciones (además de su falta de legitimidad), surge la pregunta de cómo democratizar la participación ciudadana y convertirla en el espacio de innovación de una gestión democrática de la gran ciudad. La participación ciudadana está lejos de ser sinónimo de democracia. Se tiende a idealizar a las organizaciones ciudadanas, cuando en los hechos solamente pueden expresar intereses particulares, en detrimento del bienestar común. ¿Cómo evitar que la participación genere condiciones de ingobernabilidad y legitime así la toma de decisiones tecnocráticas y autoritarias sobre la ciudad? ¿Acaso no tenemos que reafirmar que el Estado es el garante del interés público y del desarrollo con equidad y justicia social?

Se presentan dos alternativas para debatir, aunque estas puedan ser eventualmente complementarias:

- La primera se ha llamado la “ciudadanización de las instituciones” y, por lo general, ha llevado a la creación de una nueva burocracia de comités, comisiones y consejos “ciudadanos”.
- La segunda, para la cual no hay ni sueldos ni agencias de colocación partidista, es un largo trabajo de transformación de habitantes en ciudadanos, es decir en sujetos que aprendan a someter sus intereses particulares al interés general, desde su cuadra, su barrio, su parroquia, su escuela o su asociación.

Por otra parte, ¿cómo salir del dilema entre gestión centralizada, eficiente pero antidemocrática, y gestión descentralizada, participativa pero localista y sin visión de conjunto? Me parece que la respuesta se encuentra en, por lo menos, dos ámbitos. En primer lugar, habría que reconocer que la democracia representativa fue justamente pensada cuando la democracia directa no podía ejercerse mediante la asamblea de ciudadanos. Es decir, habría que retomar la propuesta de creación de un Congreso (o Consejo) Metropolitano colegiado, constituido por los 59 presidentes municipales de los municipios metropolitanos, los 16 delegados del Distrito Federal y los gobernadores del Distrito Federal y el estado de México; previa reforma constitucional para el estatuto de gobierno del Distrito Federal. Esta forma de gobierno legislativo metropolitana existe bajo otras latitudes.

En segundo lugar (aparte de seguir insistiendo en la consolidación de las distintas formas de democracia participativa a nivel de los gobiernos locales), me parece que pueden abrirse algunos espacios de democracia participativa a nivel, si bien no de la planeación, de la gestión a nivel metropolitano. Me refiero a la incorporación de asociaciones de usuarios de servicios urbanos en la estructura administrativa de corporaciones o empresas públicas o mixtas que prestan determinado servicio (agua potable, transporte, seguridad, etc.).

A modo de conclusión

Se ha vuelto común atribuir a la etapa actual del proceso histórico de globalización del sistema capitalista las situaciones de polarización y exclusión social, de fragmentación territorial y de difusión correlativa del miedo y de la violencia urbana. Sin embargo, desde su existencia misma, la ciudad —y singularmente la ciudad capitalista— ha sido una concentración espacial de conflictos articulados con desigualdades de todo género.

Desde el urbanismo higienista y policíaco del prefecto de París Georges Eugène Haussman, hasta la planeación estratégica que hoy presume de superar la ineficiente planeación urbana del *zoning*, se busca, de distinta manera, pacificar la conflictiva urbana con el diseño de un orden urbano. Las herramientas encontradas tienen en común la consolidación de la homogeneidad

de las funciones urbanas, y la segregación socioespacial de los territorios –aunque articulados funcionalmente entre sí por las autopistas y segundos pisos de los “espacios de los flujos” – y de las redes (vigiladas) que tejen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

No es que se esté sustituyendo una ciudad antigua de los lugares con una nueva de los flujos (Castells, 1997), sino que se está reordenando, con el apoyo de la planeación urbana, los territorios de las distintas “tribus urbanas” (Maffesoli, 1990), incapaces de construir una mínima convivencia y una gestión democrática compartida (si no consensuada) a escala de la gran ciudad. La ciudad, entonces, se entrega a una planeación y gestión urbanas, homogeneizantes y segregacionistas a la vez, que buscan legitimarse mediante la utópica inserción competitiva de la metrópoli en el concierto de las “ciudades globales”.

Superar tanto la gestión urbana tecnocrática de la competitividad globalizada como la gestión comunitaria “participativa” del gueto barrial obliga a construir espacios alternativos para que se empiecen a practicar nuevas formas de democracia –no solo *en* la ciudad, sino también *de* la ciudad– que posibiliten “vivir juntos en la aldea global” (Touraine, 1998) de una metrópoli de veinte millones de seres humanos.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía et al. (2010). *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. México: UNAM / UAM / INAH.
- Belliure, Pablo (2008). “La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento”. En *La Ciudad de México: a debate*, Jorge Legorreta (Coord.): 63-95. México: UAM.
- Borja, Jordi (2005). Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Carrión, Fernando (1994). “La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos”. *Revista Interamericana de Planificación* N° 27: 17-30.
- Carrión, Fernando (2007). “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. En *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Fernando Carrión (Ed.): 25-58. Quito: FLACSO / Lincoln Institute of Land Policy.

- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura I. La Sociedad Red, una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chávez Muñoz, Alfonso (2005). "Sistema de consulta para la toma de decisiones en la aplicación de recursos con impacto en las cadenas productivas (SCAP 2004)". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Connolly, Priscilla (1991). "Sociología urbana en la UAM, Azcapotzalco". *Sociológica* N° 15: 281-319.
- Connolly, Priscilla (2006). "Mapas y democracia: reflexiones críticas sobre la geo referenciación de carencias para la programación de políticas sociales". En *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, Lucía Álvarez et al. (Coords.): 433-463. México: UNAM-CIICH / UAM / UACM / INAH / Plaza y Valdés.
- Coulomb, René (Coord.) (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos / CENVI.
- Coulomb, René (1993). "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio". *Ciudades* N° 20: 48-56.
- Coulomb, René (2007). "Construyendo utopías desde el centro". En *Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*, R. Mesías, A. Suárez Pareyón y V. Delgadillo (Coords.): 16-28. México: CYTED / CENVI.
- Duhau, Emilio (1988). "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 3, N° 1: 115-142.
- Duhau, Emilio (2008). "División social del espacio y exclusión social". En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI, Rolando Cordera et al. coords.): 199-211. UNAM-IIS.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del (des)orden: habitar la Metrópoli*. México: Siglo XXI / UAM, Azcapotzalco.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2008). "Nueva exclusión social y ciudadanía". En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, Rolando Cordera et al. (Coords.): 313-320. México: Siglo XXI / UNAM-IIS.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso y Susana Medina Ciriaco (2008). "El fenómeno de la irregularidad del suelo urbano en México: una síntesis". En *Irregularidad y suelo urbano*, Alfonso Iracheta y Susana Medina

- (Coords.): 561-568. México: El Colegio Mexiquense / SEDESOL / UNHABITAT.
- Le Corbusier (1957). *La charte d'Athènes*. París: Éditions de Minuit.
- Maffesoli, Michael (1990). *El tiempo de las tribus*. Barcelona: Icaria.
- Martínez, Emilio (2001). "Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial". *Revista Catalana de Sociología* N° 14: 87-103.
- Pérez, Pedro (2006). "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana". En *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, Lucía Alvarez et al. (Coords.): 187-207. México: UNAM-CHICH / UAM / UACM / INAH / Plaza y Valdés.
- Pradilla, Emilio (1999). "Gestión económica y financiera, gobierno con responsabilidad social y combate a la pobreza, la exclusión y la inequidad social". *Cuaderno de trabajo* N° 52. Quito: Programa de Gestión Urbana / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Oficina Regional para América Latina.
- Pradilla, Emilio (2005). "Ciudad de México: la ciudad de la esperanza... perdida". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- PUEC-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2002). *El papel de la planeación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano*. México: PUEC-UNAM.
- Santacruz Fabila, Iris (2005). "Finanzas públicas de la ZMCM". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Smith, Neil (2002). "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy". *Antipode*, vol. 34 N°3: 427-450.
- Touraine, Alain (1998). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. Buenos Aires: FCE.

Documentos

- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

Procesos políticos, cultura y participación ciudadana en la Ciudad de México

Héctor Tejera Gaona¹

Introducción

Este capítulo expone cómo se configuran en la Ciudad de México las prácticas político-culturales² entre la ciudadanía³, los partidos políticos, los funcionarios de los gobiernos locales (delegaciones políticas) y aquellos pertenecientes al gobierno central⁴, evaluando los efectos que dichas prácticas tienen tanto sobre los contenidos de lo ciudadano, como en el derrotero hacia la democratización de esta urbe que, en su área correspondiente al Distrito Federal, tiene casi nueve millones de habitantes⁵. Lo expuesto sintetiza algunos resultados de una investigación realizada desde 1997 hasta la fecha (2010).

El texto no se circunscribe a mostrar cómo los ciudadanos se relacionan con las instituciones gubernamentales y políticas, y los efectos culturales que ello tiene; también presenta cómo dichas instituciones son organizaciones culturales, no solamente por su identidad corporativa⁶ —evidente

1 Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

2 Definidas como aquellas acciones cuyos contenidos son aprendidos, reproducidos y modificados por la interacción entre cultura y política, y que sintetizan imaginarios e intencionalidades políticas.

3 La *ciudadanía* se entiende como el conjunto de prácticas político-culturales que, aunadas a las obligaciones y derechos de carácter legal, político y social, definen la relación de un individuo con el Estado y con su comunidad.

4 Forma coloquial pero política, administrativa y financieramente significativa con la cual los integrantes de los gobiernos locales designan al gobierno del Distrito Federal.

5 El Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) determinó, con base en el Censo Nacional 2010, que en el Distrito Federal había 8'873.017 habitantes.

6 Se define la *identidad* como el sentido de pertenencia a una comunidad y de igualdad

en los partidos políticos—, sino también porque buscan instaurar percepciones e imaginarios⁷ sobre las relaciones sociales y la política⁸ mediante la aplicación de políticas públicas que, como veremos, contienen mensajes implícitos sobre las formas de ejercer la ciudadanía y de relación adecuada con el gobierno, o el proselitismo político que establece una visión sobre la ciudadanía y la forma de acceder y ejercer el poder (Rathgeb e Ingram, 2002).

El trabajo se ha organizado en tres partes: en la primera, se presenta la estrategia teórico-metodológica con la cual abordamos: 1) la dinámica de la interinfluencia entre cultura y política, pues, ciertamente, algunos autores han sostenido su interdependencia, afirmando que la política esta matizada por la cultura o viceversa, pero usualmente no se profundiza en cómo influyen entre sí; 2) la forma en que dicha dinámica delinea determinadas prácticas político-culturales prevalecientes en las relaciones políticas que se expresan en la interacción entre ciudadanos, gobierno y partidos; y 3) el impacto de dichas prácticas en la ampliación y profundización de las relaciones democráticas en la capital del país.

En la segunda parte, se muestra cuál es el contenido de las prácticas político-culturales que caracterizan la interacción entre los habitantes de la capital del país y los partidos políticos; particularmente, con sus candidatos a diputados locales, federales y jefes delegacionales⁹, y la relación con los diputados pertenecientes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de las Casas de Atención Ciudadana¹⁰.

social en ella, elementos que pueden propiciar la organización social (Giménez, 2000: 71-72).

- 7 Subjetividades que median la vida colectiva, entreveradas en el *habitus* de una población y a través de las cuales los individuos entienden sus identidades y su lugar en el mundo (Parameshwar, 2002; Calhoun, 2002; Baczko, 1991).
- 8 Entendemos *política* como el conjunto de relaciones sociales mediante las cuales se intenta modificar las estructuras e interacciones de poder que, en su conjunto, delimitan cómo se producen, reproducen y consumen los bienes materiales o simbólicos de la sociedad.
- 9 Los vínculos entre ciudadanos y partidos han sido analizados mediante estudios de campo durante las campañas políticas de 1997, 2000, 2003 y 2009, en las delegaciones de Tláhuac, Milpa Alta, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan. Se ha estudiado un total de 27 campañas electorales.
- 10 El funcionamiento de los formalmente designados como Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas se abordó en 2001 y 2004, en las delegaciones políticas de Cuauhtémoc e Iztacalco.

En la tercera parte, pasamos de la *interacción* a la *participación ciudadana*¹¹, mostrando algunos de sus contenidos en ámbitos como los comités vecinales¹² —los cuales, a partir de octubre de 2010, han sido reemplazados por comités ciudadanos—, y abordamos algunas prácticas de gobierno, a las cuales su burocracia denomina “participación ciudadana”. También abordamos algunos aspectos de la dinámica actual de los gobiernos locales en su relación con la participación, resultado del estudio en curso al momento de escribir este texto¹³.

El propósito es presentar al lector diversos procesos que, en su conjunto, integran un panorama de la dinámica política en la Ciudad de México y las formas en que ella configura a la ciudadanía.

Cultura, ciudadanía y relaciones políticas

El enfoque que sustenta este análisis es *cultural*, a través de una estrategia que profundiza en la interrelación social en el marco de las relaciones políticas, como base para entender tanto las interdependencias entre cultura y política, sus transformaciones y su expresión en las prácticas político-culturales, así como el resultado en tanto percepción y ejercicio que se plasma en el carácter de las relaciones ciudadanía-partidos políticos-gobiernos locales.

Como se ha expuesto en otro trabajo (Tejera, 2009a) la cultura puede diferenciarse analíticamente con base en las características de sus contenidos y, podría decirse, la profundidad de estos entre la colectividad y quienes la integran. De esta forma, hemos propuesto que está constituida al menos por tres planos distinguibles: en el primero y más profundo, residen las *costumbres y convicciones de fondo*, que al ser resultado de los procesos de endoculturación temprana son difusas, usualmente no cuestiona-

11 Conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es incrementar su influencia en las decisiones gubernamentales, particularmente las relativas al destino de los recursos del Estado.

12 La dinámica de los comités vecinales fue observada durante los años 2002-2005 en Tláhuac, Iztacalco y Tlalpan. El programa “Hacia un presupuesto participativo” fue estudiado en 2003 en Tlalpan.

13 Las relaciones entre ciudadanos y gobiernos locales se ha abordado en las delegaciones Benito Juárez, Tláhuac, Iztacalco, Iztapalapa y Tlalpan, en los años 2005, 2006 y 2010.

das, sustentan la convivencia social y en ellas residen los contenidos más perdurables de la cultura. El segundo plano está compuesto por lo que denomino los *valores significativos*, que intervienen como un esqueleto conceptual que matiza las prácticas que los actores sociales adoptan ante diversos acontecimientos. El tercer plano se refiere a la creatividad cultural humana, particularmente a la *asignación de contenidos o significados* a las relaciones sociales que, en el campo de las relaciones políticas, se vincula con la intencionalidad por establecer percepciones sobre ellas. Hablo de intencionalidad más que de racionalidad, debido a que los propósitos políticos se caracterizan por estar inmersos en valoraciones y percepciones culturales. Lo importante es que, al buscar reforzar o cuestionar las relaciones sociopolíticas existentes, se objetiva la cultura mediante discursos y otras prácticas como los *performances culturales*¹⁴, que teatralizan las relaciones políticas existentes o las que se desea que existan. De esta forma, la cultura es empleada en las pugnas políticas para generar nuevos campos de significación social que apuntalen los disensos sociales. Los conflictos políticos tienen un fuerte componente cultural porque inciden en la construcción de significados, pero tienen una ubicación estructural porque buscan modificar las formas de ejercicio de la dominación (Melucci, 1998). Dichas pugnas políticas, a su vez, ponen en incesante tensión a las percepciones culturales, dinamizando sus contenidos, lo que evidencia dos hechos: por un lado, que la cultura es el recurso (Yúdice, 2002) sustancial del ámbito político; por otro lado, que no hay política sin cultura ni cultura sin política. De esta forma, el término “cultura política” es un pleonismo porque se contienen una a la otra. Como ha planteado Dagnino (1998), toda cultura es política porque es producida por las relaciones sociales, las cuales, a su vez, reproduce.

No obstante, aun cuando nuestro enfoque sea cultural, enfatizar este papel puede llevar al reduccionismo culturalista de la política. Ciertamente, la cultura influye sobre el sistema político —es decir, tiene eficacia política— (Lipset, 1993). Pero la posibilidad de que esto suceda es resultado de la correlación de la cultura con otros elementos, como es el caso de la acción política (por ejemplo, la participación ciudadana-

na); o los contenidos de la intencionalidad que establecen las percepciones de los actores sociales sobre, en su caso, las ventajas y desventajas de actuar con base en determinadas prácticas político-culturales de carácter democrático o autoritario; y la capacidad del sistema político para procesar –resistiéndose o transformándose– esta combinación de elementos. Es decir, las mutaciones en el sistema político son resultado de combinaciones particulares de condiciones culturales, de acción y estructurales en el campo de las pugnas políticas¹⁵. Por ello, el análisis de las posibilidades de ampliar o fortalecer la democracia en ciudades como México puede determinarse escasamente con procedimientos tales como establecer el contenido autoritario o democrático de los “valores” expresados por los ciudadanos. Sostener, por ejemplo, que la posibilidad de elegir un jefe de Gobierno a partir de 1997 ha sido causada por dichos valores otorga a estos aspectos de la cultura un valor explicativo del cual carecen, menos aun si no se les interrelaciona con el trinomio acción-contexto-intencionalidad. Por su parte, explicar las motivaciones ciudadanas a través del análisis del voto requiere ubicarlas en el trinomio cultura-contexto-acción.

Contar con un gobierno elegido democráticamente no es poco porque, como afirma O'Donnell (1998), el ejercicio de los derechos políticos es fundamental. Pero como se verá posteriormente, la institucionalización democrática es débil en la medida en que el carácter de las relaciones políticas no la fortalece.

La definición de las preferencias electorales tiene profundos contenidos culturales derivados de la influencia de los medios de comunicación masivos, y por estar sujeta al juego de espejos donde los deseos ciudadanos se reflejan en propuestas de candidatos y gobernantes que presentan el ejercicio de gobierno como un acto personalizado, lo que propicia la aspiración a tener contacto directo o personal con estos (Calcagno, 2001; Sartori, 1998). Dicha personalización, como veremos posteriormente, se expresa en las relaciones entre políticos y ciudadanos, siendo un insumo para *performances* donde los políticos se dirigen a los asistentes en mítines o reuniones vecinales con actitudes y lenguaje coloquial y horizontal,

15 Además, la propuesta explica el cambio político, tema usualmente eludido tanto desde las perspectivas institucionales de la política, como en los enfoques normativos de la cultura.

cargado de energía, optimismo y voluntarismo¹⁶. Pero la cuestión reside en que los procedimientos inferenciales sobre la cultura y la política con base en resultados electorales están usualmente mezclados con una vehemente imaginación.

La propuesta realizada de cómo abordar la relación entre cultura y política para profundizar en los procesos de construcción de la ciudadanía tiene implicaciones técnicas (Tejera, 2009b), una de las cuales es realizar estudios en el terreno (lo que coloquialmente se denomina trabajo de campo) como resultado del enfoque teórico-metodológico bajo el cual se aborda la dinámica político-cultural. Además, requiere aplicarse en lo que denominamos *ámbitos de condensación* (Tejera, 2003) de las relaciones políticas. Por ejemplo, durante las campañas proselitistas, donde la interrelación entre políticos y ciudadanos es intensa; también durante la aplicación de políticas públicas asociadas a programas gubernamentales, cuando burócratas de calle y ciudadanos —organizados o no— negocian apoyos políticos por gasto social. En estos ámbitos, la interinfluencia entre ciudadanía, gobierno y partidos políticos adquiere corporeidad.

En una urbe como la Ciudad de México, las carencias materiales y la insuficiencia de los servicios públicos marcan las demandas de la mayoría de sus habitantes, pedidos rodeados de prácticas político-culturales desplegadas con el propósito de solventarlos. Sin embargo, el contenido cultural impreso en las negociaciones entre ciudadanos, burócratas gubernamentales o intermediarios de los partidos políticos no es suficiente para que estas sean atendidas, ya que deben combinarse con acciones que tengan eficacia política y, además, en contextos donde las instituciones gubernamentales sean permeables a dichas acciones. Los engarces de estos aspectos condensan los contenidos estructurales, culturales y de intencionalidad asociados a las relaciones políticas, y definen sus resultados.

16 Basta escuchar los mensajes cotidianos del presidente de México, sobre los resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico.

Partidos políticos y vínculos de patronazgo

Los procesos electorales integran los efectos mediáticos del proselitismo a través de los medios de comunicación masivos, con las relaciones cara a cara entre candidatos y ciudadanos. Los partidos intentan triunfar electoralmente impulsando a sus candidatos más importantes (en el caso de la capital del país, a jefe de Gobierno) en los medios de comunicación. Mientras, sus aspirantes a jefes delegacionales y diputados federales y locales realizan campañas “de a pie”, recorriendo las secciones de un distrito electoral¹⁷. Estos recorridos tienen una limitada capacidad para abarcar los distritos electorales que los candidatos pugnan por representar como diputados en la Asamblea Legislativa (cámara de diputados local), debido tanto a su densidad demográfica y extensión geográfica, como al hecho de que las estrategias empleadas (recorridos por las calles, “toque de puertas”, reparto de propaganda y “regalos utilitarios” en parques y calles, organización de mítines que en el mejor de los casos reúnen a pequeños grupos de militantes o simpatizantes, entre otros¹⁸) son más adecuadas para municipios rururbanos y de baja densidad demográfica. Dado que nuestro objetivo no ha sido determinar quién ganará las

17 En términos de geografía electoral, las secciones electorales son las unidades territoriales básicas, que están integradas por un mínimo de cincuenta electores y un máximo de 1.500. En cada sección electoral se instala una casilla electoral por cada 750 electores. En el Distrito Federal existen 5.529 secciones electorales distribuidas en cuarenta distritos electorales, para el caso de las elecciones locales que se celebran cada tres años y con las que se designan diputados locales a la Asamblea Legislativa, así como los jefes delegacionales de sus 16 delegaciones políticas. El jefe de Gobierno del Distrito Federal es elegido cada seis años. Además, el DF está organizado en 27 distritos para las elecciones federales a diputados, senadores y Presidente de la República.

18 No se ha realizado nuevamente el ejercicio de intentar determinar el número de probables votantes con los cuales se puede reunir un candidato, pero de la experiencia de 1997, en que seguimos a un candidato del PRI que contaba con amplias redes en un distrito electoral local, obtuvimos el cálculo de no más de cuatro mil ciudadanos en el transcurso de su campaña. En consecuencia, con base en la lista nominal de distrito por el que dicho candidato contendía, solamente un 2,34% de los votantes tuvo algún tipo de contacto más o menos directo con este (Tejera, 2003). Sobre la base del análisis del funcionamiento de las campañas estudiadas hasta el momento, se reafirma que ellas tienden a ser redundantes, porque los partidos y candidatos realizan muchas de sus actividades proselitistas entre el “voto duro”, debido a su propensión a recurrir a sus redes partidarias para contar con audiencias en reuniones y mítines.

elecciones¹⁹ sino, reiteramos, las características de la configuración de la ciudadanía, las prácticas político-culturales asociadas y sus efectos en la democracia en la capital del país las campañas han sido una oportunidad de abordar empíricamente estos temas.

Partidos políticos y proselitismo

Los partidos políticos actúan como organizaciones culturales, no solamente porque reproducen una identidad particular²⁰, sino porque su proselitismo bosqueja formas de ser y actuar como ciudadano (Bolos, 1995; Salles, 2000), porque en su interacción con los probables votantes realizan un ejercicio didáctico sobre cómo estos deben relacionarse con el poder. Por eso, si bien los políticos muestran la tendencia a mimetizarse con las expectativas ciudadanas, también propagan la cultura de su partido, sus convicciones personales en cuanto a cómo alcanzar y ejercer el poder y, para el tema aquí abordado, el carácter de la relación con los ciudadanos para lograrlo. Si, por un lado, las demandas ciudadanas revelan contenidos de los imaginarios ciudadanos sobre sus deberes y derechos, y el carácter de la relación que deben entablar con el poder político; por otro, las estrategias proselitistas también revelan los imaginarios partidarios sobre los ciudadanos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) se ha relacionado con la ciudadanía con base en prácticas político-culturales similares a las utilizadas para atraer simpatizantes y militantes a este partido. Entre sus integrantes predomina la visión de que los capitalinos responden electoralmente a las relaciones patronales de intermediación. Si bien esto no es incorrecto, existe la tendencia a simplificar la relación a la entrega de regalos utilitarios y la formulación de promesas de campaña. En la actualidad, este partido no tiene mucho campo de acción en la Ciudad de

19 Las encuestas de preferencia electoral aplicadas mediante criterios de confiabilidad estadística y con estrategias que garantizan el anonimato de los encuestados han mostrado ser mejores indicadores para ese propósito.

20 Esta identidad se expresa mediante una ideología política y determinada percepción del mundo, abarcando incluso estilos de vida, como es el caso del PAN. Al respecto, Goren (2005) ha estudiado cómo las adscripciones partidarias predisponen a ciertos valores y formas de acción social y política.

México, como para integrar una estrategia que combine gasto social con compra de votos, como ha sido el caso de otras entidades. Cuando todavía gobernaba la Ciudad de México a través de un regente nombrado por el Presidente de la República (hasta 1997), sus formas proselitistas se sustentaban en estrategias como la interacción entre candidatos y delegados (ahora jefes delegacionales) para que, no obstante las restricciones legales, se realizaran acciones dirigidas a corregir deficiencias en la calidad y suministro de servicios públicos, así como emplear de manera proselitista programas sociales gubernamentales como la distribución de leche industrializada Conasupo (Liconsa), a cargo del gobierno federal (en ese entonces todavía de extracción priísta). No obstante, perdió las primeras elecciones a la jefatura de gobierno y, hasta el momento, no se ha recuperado electoralmente en la Ciudad de México, convirtiéndose en la tercera fuerza en la mayoría de las delegaciones. Lo anterior fue resultado de la pérdida de eficacia en sus prácticas político-culturales, como consecuencia de la crisis económica y el desprestigio del gobierno del presidente Zedillo, quien tres años después entregaría la presidencia de la república al candidato del Partido Acción Nacional (PAN). En las reuniones entre los candidatos de este partido y los capitalinos, los primeros se enfrentaron con el escepticismo ciudadano y su enojo, pero también su simulación. Los segundos pidieron apoyos, y aun cuando algunos les fueron entregados, votaron por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Si bien la campaña que entonces realizó el PRI fue, y sigue siendo, la que más compagina con las percepciones ciudadanas sobre el papel de los candidatos –sustancialmente que estos sean gestores o intermediarios–, no superó el contexto general de crisis económica iniciada en 1994 y el desprestigio social y político. Su quehacer actual en la Ciudad de México se ha reducido –como fue el caso del PRD antes de gobernar– a destacar las carencias y problemas de la ciudad y buscar la oportunidad de atraer adhesiones mediante la gestión.

El PRD ha adquirido el papel de partido gobernante en la Ciudad de México, pues al 2010 lleva ya 13 años en la jefatura de Gobierno, y ha administrado un promedio de 14 de las 16 delegaciones políticas desde 2000. Aun cuando en los primeros años mostró dos tendencias en su relación con los ciudadanos: la *pragmático-clientelar* característica del PRI, y la *utópico-participacionista*, en los últimos años ha adquirido creciente influencia la prime-

ra. Esto ha sido consecuencia de la preeminencia en el ejercicio de gobierno de delegados, diputados locales y burócratas delegacionales cuya percepción de las relaciones políticas proviene de su experiencia política como militantes y líderes de organizaciones urbano-populares. Hace algunos años muchos de ellos buscaban “arrebatarle” al PRI los espacios de gestión pero, paradójicamente, se formaron bajo la influencia de los principios básicos de la cultura priísta sobre la relación con la ciudadanía y el ejercicio del poder. Ahora utilizan prácticas similares que, además, permiten aspirar y obtener puestos en la militancia y burocracia partidaria, así como contender exitosamente en los comicios internos de ese partido para candidatos a puestos de elección popular. La segunda tendencia, más asociada a intelectuales y académicos que relacionan participación con democracia, va de salida. Han perdido espacio en el PRD como resultado de la preponderancia de tribus o grupos que se disputan el poder con base en negociaciones de espacios políticos combinados con el empleo de su empuje social en los sectores populares. También es cierto que esta tendencia nunca fue la más eficiente para relacionarse con los votantes potenciales de la Ciudad de México. La inexperiencia política de aquellos candidatos que llegan a exponer cuáles leyes propondrán en caso de ser electos, cierra usualmente puertas para la negociación de votos por atención a demandas, interés central de los ciudadanos que asisten a un encuentro. También son diversos los ejemplos en que los asistentes a reuniones con los candidatos se muestran desilusionados y molestos cuando el candidato plantea que sus problemas requieren de su participación para solucionarse. No pocas veces reclaman al candidato que intervenga directamente ya que a ellos les es difícil ponerse de acuerdo. Un ejemplo de estas dos tendencias y la respuesta ciudadana ante ellas se observa en la siguiente descripción:

La candidata a diputada federal recorre diversas unidades habitacionales cuyos habitantes solicitan pintura para las fachadas y la limpieza de cisternas. Durante el recorrido se integra el candidato a diputado local. En una reunión a la que asisten aproximadamente cuarenta personas, este expone que la tarea de legislar es diferente a la de gobierno, y que la organización de la gente es lo que necesita el país, debido a que la “gente vale oro y les posibilita resolver el tipo de problemas que tengan”. No obstante esta invitación a los asistentes a distinguir entre legislar y gobernar, al

dárseles la palabra, sus intervenciones giran alrededor de que se recoja la basura y pongan topes en la calle, entre otras. Una señora reclama: “el mayor problema es el de la credibilidad. Espero que las peticiones se resuelvan y que los diputados no solamente nos visiten para pedir nuestro voto. Que nos atiendan cuando tengamos algún problema, alguna petición”, aun cuando, al finalizar, concede: “la solución somos todos”. Recibe fuertes aplausos de aprobación. La diputada contesta afirmando que el problema de la basura requiere que los vecinos soliciten una explicación a la delegación y que, en cuanto a los topes, no pueden instalarse porque la zona presenta un alto índice de asaltos y no debe obstaculizarse el paso de los autos. El candidato a diputado local vuelve a intervenir reiterando que hay que apostar a la organización, que la diputación no lo puede resolver todo y que sean o no perredistas deben luchar por su comunidad. Sostiene que la lucha es cambiar la cultura política que ha marcado el PRI y la mejor forma de modificarla es la organización de la sociedad. De todas formas, un grupo de asistentes les pide pintura e impermeabilizante para sus casas. La candidata se adelanta para cumplir otros compromisos, mientras el candidato se queda intentando responder a las demandas de los ciudadanos. Al salir de la reunión, el candidato a diputado local comenta: “no me gusta cómo se comprometen las candidatas con los vecinos, es un estilo muy priísta”²¹.

La experiencia de gobierno del PAN se expresa actualmente en sus estrategias proselitistas, aunque algunas de ellas entran en tensión con su cultura partidaria tradicional. El aprendizaje de los últimos diez años se manifiesta en las fluctuaciones entre procedimientos similares a los empleados por el PRI y el PRD en el Distrito Federal para ganar adhesiones políticas que se expresen electoralmente, y prácticas propias de una visión “clasemediera” de la eficacia y competencia políticas. De esta forma, su proselitismo continúa oscilando entre la cultura tradicional del *vecinismo* y las nuevas estrategias (por lo menos para este partido, en el Distrito Federal) de tipo *pragmático-clientelar*. Designo así a la primera, por ser un procedimiento mediante el cual sus candidatos se presentan cínicamente como vecinos, buscando así evitar la negativa percepción ciudadana sobre los diputados y los partidos políticos. De esta forma, durante los recorri-

21 Recorrido y reuniones con vecinos por parte de los candidatos del PRD.

dos de “visitas domiciliarias” o “toque de puertas”, característicos de este partido, las frases “busco una relación personal”, “soy vecino de la colonia”, “soy padre de familia como usted”, “tengo interés en servir a mi comunidad”, “busco el bienestar de su esposa e hijos” o “tenemos aquí problemas de los que todos somos víctimas” son comunes y reiteradas en el discurso político de los candidatos panistas. El *ve-cinismo* ha tenido eficacia electoral en zonas de ingresos medios y altos, pero ciertamente ha carecido de ella en zonas populares, donde las demandas de bienes y servicios son la tónica predominante. Pero desde las elecciones de 2000, el hecho de que esta estrategia no haya tenido los resultados esperados en la Ciudad de México, lo ha impulsado a utilizar más frecuentemente aquella propia al PRI y ahora al PRD. En la actualidad, sus militantes se despliegan en las colonias populares y ofrecen apoyos para resolver problemas de vivienda y servicios, particularmente en las delegaciones donde gobierna este partido, como Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Además, las representaciones distritales de este partido ofrecen, en períodos electorales, servicios como asesoría jurídica y atención médica, así como entrevistas con funcionarios gubernamentales y diputados pertenecientes a este partido. Desde 2007 hasta la fecha, en delegaciones como Benito Juárez, se instauraron los “miércoles azules”, mediante los cuales se pretende institucionalizar estos servicios en la ciudad como estrategia proselitista. Entusiasta por el futuro que se ofrece a los desempleados, la presidenta de ese partido en el Distrito Federal anuncia: “impulsaremos el autoempleo mediante cursos en oficios que no requieran una fuerte inversión inicial. En el PAN queremos más carpinteros, más pintores, más plomeros”²². Por lo demás, en los períodos no electorales, Benito Juárez celebra los “miércoles ciudadanos”, sobre los que nos detendremos posteriormente. En el Distrito Federal, este partido ha entrado lentamente al mundo clientelar, porque la transformación de los imaginarios sobre lo ciudadano de sus cuadros partidarios ha sido paulatina, debido a su acotamiento político, resultado de no gobernar en la capital.

La presencia política y electoral del PRD y el PAN, desde hace más de diez años, no parece haber impulsado nuevas formas de relación política con la ciudadanía. Por el contrario, existe una creciente confluencia

de las prácticas político-culturales empleadas por los diversos partidos que actúan en el ámbito de la Ciudad de México, con aquellas utilizadas tradicionalmente por el PRI. Ciertamente, el PAN ha contribuido a la cultura proselitista con prácticas como las “caravanas de carros”, inauguradas por el candidato presidencial Clouthier durante 1998, que han sido retomadas en campañas perredistas. Aunque no recorran la avenida Insurgentes, porque “eso es demasiado fresa” –como expresaba un candidato–, lo hacen, por ejemplo, en las calles de pueblos y barrios rururbanos de Tláhuac y Milpa Alta. Igualmente, el PAN ha contribuido a la videopolítica grandilocuente, con templete recargados de sistemas de luces multicolores y corredores similares a los empleados por los artistas musicales para internarse entre el público, además de pantallas gigantes laterales. La confluencia mencionada proviene de la inevitable interrelación en el ámbito público de sus prácticas político-culturales, los imaginarios acerca de las motivaciones electorales de la ciudadanía que las sustentan, e indudablemente de su apreciación acerca de los frutos de ciertas formas de proselitismo, particularmente las dirigidas a construir relaciones de intermediación patronal.

Relaciones de reciprocidad y clientelismo

En el marco de las campañas electorales, el propósito de las relaciones interpersonales entre ciudadanos y candidatos de los diferentes partidos es, según la perspectiva de los primeros, la búsqueda de relaciones de reciprocidad sustentadas en algo más que compromisos a futuro, de promesas por parte de los políticos de que gestionarán peticiones, o de entrega de “regalos utilitarios” en mítines y festivales. Buscan entablar negociaciones para obtener beneficios tangibles y duraderos. Tangibles como un crédito de vivienda y lo suficientemente largas para que la intermediación entre sus “patrones” y las instituciones gubernamentales rindan fruto. En retribución, les apoyan políticamente (por ejemplo, realizando actividades de proselitismo electoral y asistiendo a festivales y mítines). En este contexto, los líderes de organizaciones diversas –generalmente solicitantes de vivienda o que requieren la introducción o mejoramiento de los servicios públicos– buscan acuerdos políticos con los probables gobernantes,

con el propósito de ampliar sus redes de influencia para resolver las demandas de sus seguidores y, de esta forma, fortalecer su liderazgo.

Las relaciones patronales se alimentan de contenidos morales (lealtad o correspondencia) que, en algunos casos, se fortalecen por el establecimiento de un parentesco ritual²³. Son relaciones desiguales, pero quienes las practican las perciben como intercambios equivalentes. Y, aun cuando las consideren verticales y asimétricas, las ansían por considerarlas la forma más viable o práctica de lograr la atención gubernamental. Propiciadas por y sustentadas en la desigualdad económica, son relaciones carismáticas, personales y personalizadas que, por ello, muestran un carácter autoritario.

Pero una cosa es que se busque entablar este tipo de relaciones, y otra que los “regalos utilitarios” direccionen el voto. Estos presentes no logran ubicarse en el ámbito de las obligaciones y contraobligaciones morales relacionadas con la reciprocidad (Mauss, 1971). Hay diferencias entre un compromiso y una oportunidad. No pocas veces esta resulta del deseo de los candidatos por agenciarse su simpatía. Bajo estas condiciones, el chantaje surte efecto si dichos regalos no se entregan, por lo que se reclama con frases como: “si así es ahora, cómo será cuando sea gobierno”. Palabras que usualmente resuenan en la preconcepción sobre los ciudadanos que tienen los políticos, la cual supone que los regalos influyen en las preferencias electorales, aunque el sustento empírico de ello sea más que endeble²⁴.

Las relaciones clientelares no están generalizadas, pero se están expandiendo y consolidando como resultado tanto de la pobreza existente en el país —y de la cual la Ciudad de México no se escapa, aun cuando en términos generales sea la entidad de la república con un menor índice de marginación social—, como de la estrategia de gasto social con la que el gobierno capitalino ha buscado atacar el problema, al mismo tiempo que

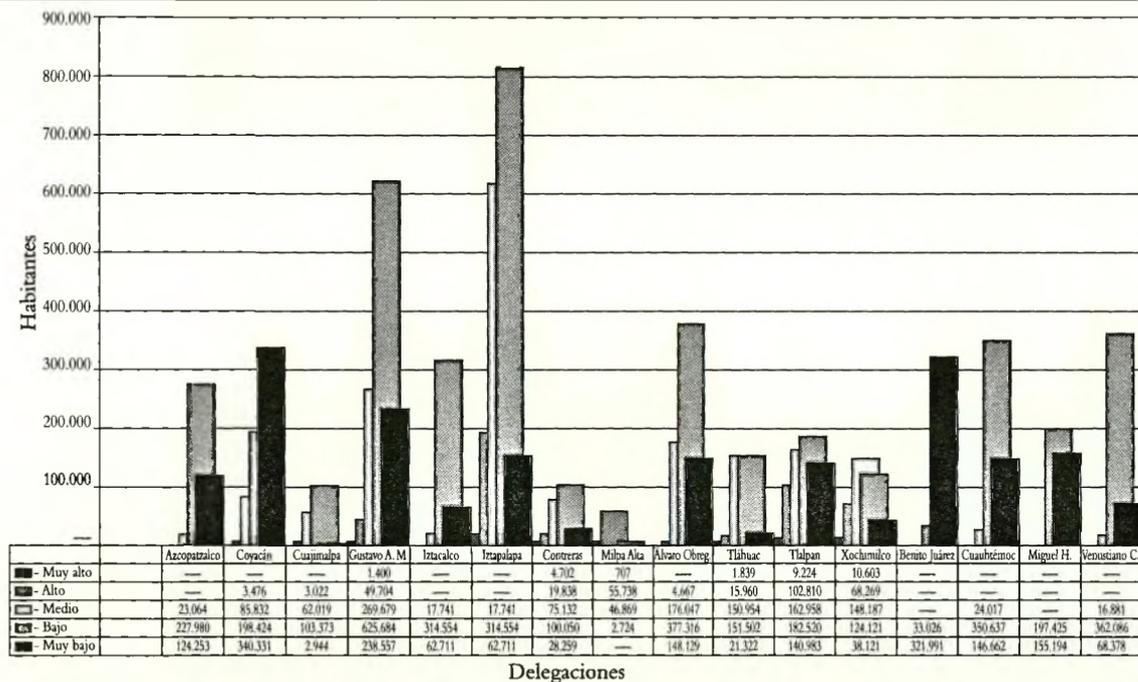
23 No es inusual que los ciudadanos pidan a sus intermediarios que sean padrinos de quince años o de bautizo. Tampoco lo es que estos accedan, aun cuando las expectativas a largo plazo de este parentesco ritual por parte de los solicitantes puedan ser desproporcionadas en contraste con lo que los padrinos están dispuestos a otorgar, particularmente cuando, más allá de las relaciones políticas, no existen redes que las sustenten.

24 Con excepción del caso de la entrega de material de construcción. Durante las campañas estudiadas siempre ha habido quienes están dispuestos a intercambiar su voto por varilla, cemento y láminas de asbesto, si es que se los ofrecen.

construir redes de apoyo mediante el empleo patrimonialista y político de la mayoría de dichos programas.

Los contrastes sociales en la mayoría de las delegaciones se hacen evidentes al recorrer sus colonias y barrios, pero su pobreza se esconde bajo cifras sociodemográficas globales donde delegaciones como Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo tienen los índices más bajos de marginalidad y pobreza de toda la república. El siguiente gráfico presenta los niveles de marginalidad por delegación.

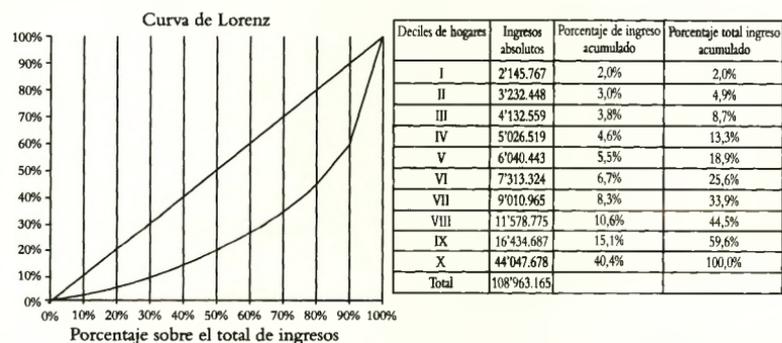
Gráfico 1. Niveles de marginación en el Distrito Federal por delegación política



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005* de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005

Sin embargo, cuando se consulta, por ejemplo, los ingresos trimestrales de los hogares existentes en Distrito Federal, el panorama se transforma, porque hace evidente la profunda desigualdad existente en la Ciudad de México. La encuesta “Ingreso y gasto de los hogares del Distrito Federal 2004” muestra un índice de Gini del Distrito Federal de 0,4772. Un poco más bajo que el mostrado por África Subsahariana (49,3) durante la década de los noventa.

Gráfico 2. Índice de Gini y Curva de Lorenz de ingresos en hogares del Distrito Federal, México



Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Distrito Federal 2004 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2005

Como puede verse en el gráfico, el decil X concentra el 40,4% del ingreso, mientras que el decil I solo accede al 2,0% del mismo. Es decir, existe una diferencia del 2.000%. Los últimos tres deciles de la población concentran el 66% del ingreso. Si esta concentración del ingreso se analiza por delegaciones, en Miguel Hidalgo, el 20% más rico concentra el 66,7% del ingreso; en Álvaro Obregón, el 63,98%; mientras que en Coyoacán, el 64,54% y en Cuajimalpa, el 73,89%²⁵. Es una desigualdad que se sustenta en la baja remuneración al empleo y su precarización, la pérdida del poder adquisitivo salarial y la desigualdad en la propiedad inmobiliaria.

25 Con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Los efectos de esta situación obviamente tienen consecuencias en el contenido de las relaciones políticas en la ciudad. Si bien la competencia partidaria (e incluso intrapartidaria, como es el caso de las diferentes corrientes en el PRD) ha propiciado una creciente disputa por clientelas y el desplazamiento de las *transacciones difusas* impregnadas de ofertas generales, por *transacciones específicas* donde la intermediación por bienes y servicios se intercambia por votos y apoyo político, también las necesidades de los habitantes de la ciudad se expresan en su molestia cuando, por una parte, los partidos no muestran su capacidad de intermediación y gestión preferiblemente antes de los comicios porque, como sostienen muchos ciudadanos: “después de las elecciones se olvidan de nosotros”; y, por otra parte, comprobando su interés por “estar cerca de la ciudadanía” a largo plazo, tornándose, para ello, en líderes y gestores.

Particularmente entre los sectores populares, las prácticas para garantizar la atención a sus demandas no se ubican en el ámbito de lo ciudadano (de los deberes y derechos frente al Estado), expresándose frecuentemente como *petición* que se acompaña de la búsqueda de relaciones a largo plazo. En las clases medias, dichas prácticas fluyen hacia la *exigencia* y la ausencia de lealtades personales.

La conciencia de una ciudadanía de derechos y deberes es más que borrosa entre los grupos más desfavorecidos de la capital del país, que por su menor capacidad de incidencia política, buscan intermediarios con redes o influencia políticas que puedan intervenir en la solución de sus problemas. Esta situación diluye la responsabilidad y se convierte en un círculo vicioso donde ciudadanía y presencia política no se fortalecen. Lo anterior propicia la intermediación, la cual confluye con el desvanecimiento de las relaciones vecinales a causa de la delincuencia y la violencia.

El otro proceso cada vez más evidentemente asociado a las relaciones clientelares es la creciente demanda por su eficacia. Las adhesiones partidarias estaban envueltas con simbolismo, así fuera relacionando, por ejemplo, al PRI con los colores nacionales²⁶ y al PRD con la revolución o el nacionalismo. Actualmente, dicho simbolismo es reemplazado por el pragmatismo que, a nivel del comportamiento electoral, se expresa en los

26 El logotipo de ese partido tiene, desde hace más de ochenta años, los colores de la bandera mexicana.

swings de las preferencias políticas. Estos cambios podrían ser la muestra de una creciente tendencia a la elección de intermediarios considerados más eficientes, más que de la presencia de una “nueva cultura democrática”. Por ejemplo, Iztapalapa ha mostrado un intercambio de votos entre el PRI y el PRD, o viceversa, desde hace algunos años (Gómez-Tagle, 2000), lo que probablemente sea el resultado de cambios en las lealtades de amplias organizaciones clientelares. Su importancia no debe desestimarse. Bajo el compromiso de renunciar y ceder su puesto a una candidata que fue jurídicamente vetada, las redes de simpatizantes a López Obrador (ex jefe de Gobierno y candidato a la Presidencia del la República en 2006 por el PRD) fueron impulsadas a votar por el Partido del Trabajo (PT) e hicieron que su candidato (Rafael Acosta “Juanito”) —que dos semanas antes de la elección tenía un porcentaje de preferencia electoral del 13,7— resultara ganador, con un 31,18%. El PRD, por su parte, con una preferencia electoral del 33,2%, perdió con el 26,72% de los votos. Además, el PT triunfó en 732 secciones electorales, mientras que el PRD solamente en 182 de las 1.003 secciones que integran esta delegación política²⁷. El pragmatismo también se expresa en los partidos políticos, los cuales han impulsando candidaturas entre el PRD y el PAN, que en el espectro partidario son la izquierda y la derecha del país, respectivamente, y que, por lo demás, han vencido en las elecciones a gobernadores²⁸.

Solamente la clase media que se formó a partir de los años cincuenta y se ubicó en ciertas zonas urbanas muestra un comportamiento electoral más consistente con valores y principios que son un lujo para quienes carecen de lo elemental. De esta forma, una parte de ella ha votado reiteradamente por el PAN desde los años sesenta, en la llamada “laguna azul” (por el color del símbolo del PAN)²⁹, ubicada en Benito Juárez, pero

27 El caso de Acosta fue comidilla de la prensa nacional, ya que, a pesar de haberse comprometido a declinar a favor de la candidata del PRD, vetada por el Tribunal Electoral, fue convencido por el PAN de mantenerse en el puesto. Finalmente declinó por presiones políticas.

28 Estas alianzas han sido tan eficaces electoralmente que uno de los aspirantes a la presidencia de México, el gobernador del Estado de México, recientemente (octubre 2010) ha impulsado y obtenido —democracia aparte— que se prohíban en la ley electoral de esa entidad.

29 También porque en los mapas de resultados electorales, usualmente se ve al Distrito Federal de color amarillo, con una zona de color azul.

también en delegaciones como Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Coyoacán y Álvaro Obregón, la mayoría de las cuales tienen colonias con población de ingresos medios y altos³⁰.

Entre las clases media y alta —como se observó en las elecciones de julio de 2009 en la campaña electoral del candidato panista a jefe Delegacional en la delegación Miguel Hidalgo, que muestra una importante presencia de sectores económicamente acomodados—, se manifiestan formas semiclientelares en las que colectivamente (asociaciones de colonos, por ejemplo) negocian su apoyo político-electoral a cambio de acciones particulares, o políticas públicas que mantengan o mejoren su calidad de vida. Estas formas de relación semiclientelar tienen un carácter discordante. Son democráticas porque la negociación se establece con colectividades que en la discusión de sus necesidades tienden a alcanzar acuerdos sobre sus demandas más sentidas³¹; y, al mismo tiempo, son autoritarias, porque usualmente reclaman el desplazamiento o exclusión de otros grupos o sectores sociales del espacio público, o buscan su privatización informal al poner “plumas” y rejas.

Diputados locales e intermediación

Las campañas políticas donde los candidatos ofrecen sus oficios para atender las necesidades ciudadanas continúan realizándose de manera soterrada cuando alcanzan un puesto de elección popular. Independientemente del conocido desprestigio de los integrantes del poder legislativo entre los ciudadanos por lo que se considera la diferencia entre sus salarios y su beneficio a la comunidad³², los ciudadanos consideran que la forma en que pueden “desquitar el sueldo” es actuando como gestores e intermediarios. En consecuencia, el prestigio político de un diputado local (inte-

30 Para una consulta de los mapas que muestran la distribución de las votaciones por partido político (sustancialmente por el PAN o el PRD) en las elecciones de 2000 a 2009 véase: <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=eel/eel03>.

31 Ciertamente estas reuniones vecinales también pueden derivar en confrontaciones que imposibiliten los acuerdos.

32 Los diputados locales reciben, entre salarios y otros conceptos, más de 300 mil pesos mensuales (alrededor de 23 mil dólares).

grante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) se construye a través de su atención a demandas ciudadanas, lo que, además, le permite ampliar sus redes de apoyo para su carrera política.

Al crearse la Asamblea Legislativa se estableció como una de sus funciones: “atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios a las dependencias, organismos desconcentrados y entidades”³³. La intermediación se institucionalizó y esta permitió que cada uno de los 66 diputados locales contara con un “Módulo de atención, orientación y quejas ciudadanas”³⁴. No han agilizado la atención a los ciudadanos en las delegaciones políticas, ya que funcionan al ritmo de la burocracia delegacional. Pero si los ciudadanos antes asistían a las “ventanillas únicas” de los centros de servicios y atención ciudadana delegacionales (CESAC), ahora recurren a los módulos con la esperanza de que la influencia de los diputados abra la oportunidad para que sus denuncias sean atendidas. La cuestión es que la mayoría de los diputados no presta atención a los módulos, excepto cuando se acercan las elecciones. En consecuencia, su funcionamiento se restringe a integrar expedientes y entregarlos (a veces incompletos o incorrectos) en la “ventanilla única” delegacionales. Además, no dan seguimiento a las solicitudes, ni tampoco tienen medios para presionar a las delegaciones para que las demandas sean atendidas. Los diputados intervienen solamente en casos excepcionales; por ejemplo, cuando los problemas involucran a grupos amplios de ciudadanos, que pueden ser un reservorio de votos.

Los módulos desgastan la imagen que los ciudadanos tienen del quehacer delegacional porque, aun cuando este sea eficiente, los diputados, al ser los intermediarios, se atribuyen los buenos resultados. Los módulos permiten a los diputados locales establecer relaciones de intermediación en ámbitos donde frecuentemente no se requieren.

33 Artículo 13 de Fracción Primera de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También los artículos 17, fracción séptima, y 18, fracción séptima, establecen, como derecho y como obligación, respectivamente, la gestión y la intermediación de los diputados locales.

34 Para un análisis de las negociaciones que permitieron el establecimiento de los módulos en la Asamblea Legislativa puede verse Vite (2002).

Por lo demás, en los casos en que existen relaciones estrechas entre funcionarios delegacionales y diputados locales, ya sea por alianzas estratégicas o por su pertenencia a una misma camarilla política, los módulos son el espacio para sesgar la atención delegacional, al convertirse en oficinas para solicitarla.

En términos generales, los módulos deben considerarse como oficinas de campaña permanentes subvencionadas con el dinero de los contribuyentes durante los tres años de la gestión de los legisladores locales. Algunos les dan mayor importancia que otros, pero lo cierto es que es un recurso que puede capitalizarse para alcanzar una diputación federal o una jefatura delegacional. Son también un medio para obtener votos en las contiendas internas de los partidos a los que pertenecen los diputados, particularmente si en las elecciones intervienen militantes o simpatizantes que han sido beneficiados por la intermediación realizada a través de dichos módulos.

Ciudadanía, participación y gobierno

La participación ciudadana se ha considerado central para explicar la relación entre cultura y sistema político (Dalton, 2002; Dalton y Sickle, 2004; Putnam, 2000; Verba et al., 1997). Por un lado, el presupuesto de que la participación (enfocada como acción política) estampa los contenidos de la cultura en el sistema político es correcto, pero este debe mostrar la suficiente permeabilidad para transformarse como resultado de la combinación entre cultura, acción e intencionalidad³⁵; por otro, esta ha sido vinculada sin mucha reflexión con el fortalecimiento de la democracia. Esto forma parte del imaginario gubernamental que matiza la relación entre ciudadanos y programas sociales, particularmente en los primeros nueve años de gobierno del PRD en el Distrito Federal. Por esta razón nos hemos adentrado en el análisis de la *participación*, combinándolo con la *interacción*, en el ámbito de los vínculos ciudadanía-gobiernos locales.

35 Carole Pateman (1980: 58) advierte: “No obstante las afirmaciones de los teóricos empíricos, ellos no han producido un recuento convincente de las relaciones entre patrones de actitudes y actividades mostradas en sus hallazgos y la estructura política de las democracias liberales”.

En los primeros años predominó, en el perredismo partidario y gubernamental, la convicción de que la participación era sustancialmente una estrategia democrática para establecer la relación entre ciudadanos y gobierno. Pero rápidamente se hicieron evidentes dos tipos de problemas: unos relacionados con la gobernabilidad, y otros, con la propia disponibilidad ciudadana para participar. En cuanto a los primeros, los espacios abiertos para la participación fueron ocupados políticamente tanto por grupos perredistas, que mediante ellos buscaban presionar al gobierno central y a los gobiernos locales para ser atendidos, como por organizaciones priístas que aprovecharon la apertura para poner constantemente en jaque a los gobiernos locales e, incluso, al gobierno central. También es cierto que la participación ciudadana cuestionó las burocracias de los gobiernos locales, lo que propició la resistencia de estas para ampliar dichos espacios. Como veremos en las siguientes páginas, el entusiasmo inicial por la participación ciudadana a través de los comités vecinales decayó rápidamente. Los constantes enfrentamientos con muchos de ellos por la dificultad para atender sus demandas, debido a las limitaciones burocráticas y presupuestarias de los gobiernos locales, tuvieron un importante papel en ello. En cuanto a la disponibilidad ciudadana para participar, su resistencia a hacerlo agudizó el problema de que los espacios ciudadanos eran tomados por minorías intensas de diverso cuño partidario. De esta forma, paulatinamente, el gobierno central y los locales buscaron desarticular un esquema de relación con la ciudadanía que abría confrontaciones. Por esta situación, la idealización de que la participación ciudadana, a través de figuras diseñadas y reconocidas institucionalmente, genera consenso social, favorece la gobernabilidad y fortalece la administración pública local, no parece aplicarse a la Ciudad de México. Durante los últimos años, la participación ciudadana propiciada por las acciones de gobierno ha disminuido, aun cuando sus burócratas se llenen la boca con el término para referirse a muchas acciones usualmente relacionadas con el gasto social.

Tanto en su diseño como en la interrelación con ellas, las formas de representación ciudadana instauradas hasta la fecha en la Ciudad de México (consejeros ciudadanos, jefes de manzana, comités vecinales,

comisiones de asamblea vecinal y los próximos comités ciudadanos³⁶) han sido espacio de forcejeos entre el gobierno de turno y otras fuerzas políticas. Por ello, ahora que en octubre de 2010 se elegirán comités ciudadanos, tanto los gobiernos locales como los partidos han intervenido subrepticamente en la conformación de las planillas, como también lo hicieron en 1999.

Organizaciones vecinales y relaciones intraciudadanas

Las formas de representación formal ciudadana, como fue el caso de los comités vecinales (ciudadanos a partir de octubre de 2010), provienen de negociaciones entre los partidos políticos y el gobierno del Distrito Federal. En términos generales, aun cuando legalmente los partidos políticos no pueden participar en ellos, han sido considerados por estos como espacios de poder que pueden sustentar redes electorales mediante la gestión de las demandas vecinales. Por ello, durante las elecciones de 1999 era evidente a qué partido pertenecía cada una de las planillas “ciudadanas” de las 1.400 unidades territoriales que se buscaba representar. Muchas de ellas adoptaron los colores del partido que les apoyaba y del cual eran militantes o simpatizantes. Quizás por ese carácter partidario, las elecciones de los 1.352 comités vecinales no rebasaron el 10% del padrón electoral.

Entre los integrantes de esos comités fue frecuente encontrar jubilados o amas de casa con hijos ya mayores; a quienes buscaban iniciar una carrera política participando en el comité; o aquellos impulsados por el interés económico, ya que los partidos circularon el rumor de que se recibiría un sueldo. Ciertamente, también hubo interesados en solucionar problemas específicos. Los conflictos internos eclipsaron a muchos de ellos, pues la norma establecía que: “La integración de los comités vecinales se realizará de manera proporcional, bajo el principio de cociente

36 Los comités ciudadanos han sido establecidos legalmente a partir de mayo de 2004, pero su elección se negoció durante seis años, a causa de las tensiones entre el gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos y el Instituto Electoral del Distrito Federal, este último encargado del proceso de elección.

natural resto mayor. Quien encabece la planilla ganadora será el coordinador del comité vecinal³⁷. Esto significaba que las planillas perdedoras formarían parte de los comités, lo cual tuvo efectos disolventes porque en muchos casos las contiendas fueron agrias. También tuvieron problemas aquellos comités donde los contrastes socioeconómicos, culturales y políticos de sus integrantes, la diferente procedencia de colonias y barrios y, en consecuencia, los problemas divergentes tensaron sus relaciones internas. Estas incompatibilidades, producto de la reproducción estructural de la desigualdad que caracteriza las relaciones sociales imperantes en el país; que se expresan en la capital y, por ende, al seno de los comités, ponen en entredicho aquellas propuestas que consideran plausible la construcción de la democracia con base en la interacción de los ciudadanos en ámbitos donde deliberan sobre problemas comunes (Helly, 2003: 21; Carpini y Lomax, 2004: 331; Habermas, 1998: 622).

El trabajo de campo indica la tendencia en los comités a que la planilla ganadora fuera deshaciéndose rápida o paulatinamente de los integrantes de las planillas oponentes, mediante procedimientos de carácter antidemocrático. Como se ha dicho, los principios democráticos o autoritarios se emplean dependiendo de su acoplamiento a la intencionalidad. Para muchos, los comités eran un instrumento de poder político, o un medio para alcanzar la atención a demandas de grupos particulares e, incluso, de vecinos en calles específicas. Lo anterior fue propiciado, además, por la carencia de una reglamentación interna sobre cómo tomar las decisiones, lo cual dificultó la convivencia ante la carencia de un compromiso sustantivo con principios democráticos o con la ventaja de registrarse bajo estos (Stryker, 1994; Przeworski, 1991).

No obstante las dificultades expuestas, muchos comités lograron contraponer a estas las redes vecinales y el interés por resolver problemas comunes. Como se ha dicho, algunos terminaron funcionando con aquellos integrantes de la misma preferencia política o partidaria; otros se dividieron en grupos más pequeños con base en afinidades, y cada uno de ellos proclamó que eran “el comité”. También se transformaron en comisiones de vecinos que gestionan por su cuenta.

37 Artículo 92 de la Ley de Participación Ciudadana, vigente en 1999.

Estas formas de representación han presentado diversos problemas, entre los cuales cabe destacar, por una parte, que representan unidades territoriales extensas y densamente pobladas, ya que su integración se sustenta en tramas políticas o vecinales geográfica y socialmente limitadas; en consecuencia, su consenso y representatividad están en constante cuestionamiento. Por otra parte, sus integrantes usualmente carecen de una perspectiva amplia de los problemas de la unidad territorial que representan, limitándose a la atención de problemas relacionados con su entorno y relaciones vecinales más cercanas. El tercer problema es que al bajo consenso que tienen, se suma que las delegaciones son comúnmente lentas para atender las peticiones. Finalmente, los comités han sido empleados por las delegaciones con el propósito de legitimar acciones controvertidas, como autorizaciones de cambio de uso de suelo y, en consecuencia, construcción de condominios e instalación de comercios como gasolineras y centros nocturnos. De esta forma, han sido formas de representación vecinal que se han deteriorado porque, como se ha dicho, fueron espacios donde los partidos políticos se agazaparon, lo que en su momento generó ofensivos enfrentamientos con las burocracias locales, las cuales fueron crecientemente ignorándolos argumentando —frecuentemente con razón— que “ya no funcionan” o que habían sido suplidos legalmente.

La actitud gubernamental hacia los comités no ha sido muy distinta a la mostrada con otras formas de participación no formal, como juntas de vecinos, organizaciones de colonos y, en general, las denominadas organizaciones de la sociedad civil³⁸. En la mayoría de los casos, la relación se configura como una persistente confrontación donde los ciudadanos buscan respuesta a sus demandas y los gobiernos locales generan espacios donde la participación pueda acotarse y convertirse en colaboración. En algunos casos particulares, se ha buscado convertir a los ciudadanos en “contralores”, entrenándolos para cooperar en las tareas delegacionales, pero ello no remedia el funcionamiento delegacional y, aun cuando se

38 Desde un enfoque tanto cívico como cultural, son asociaciones ubicadas fuera del Estado y que expresan los intereses de los ciudadanos. Su función política de movilización, contención e institucionalización genera ciudadanía, establece algunos elementos de la agenda pública y puede modificar a las instituciones mediante la acción colectiva.

publiciten como una ampliación de la participación, son acciones periféricas que no inciden sobre el funcionamiento interno de los gobiernos locales. Son acciones que, además, muestran las condiciones “adecuadas” y límites establecidos por el gobierno para la participación de los habitantes de la Ciudad de México. La participación ciudadana de supervisión para evitar acciones de corrupción y abuso institucional (O'Donnell, 1998b; Smulovitz y Peruzzotti, 2000) ha sido, en todo caso, esta circunscrita a prácticas administrativas particulares.

Los gobiernos locales carecen de normas para que los ciudadanos participen en la definición del destino de los recursos públicos. Aun cuando el jefe Delegacional de Tlalpan de 2000 a 2003 haya intentado implantar el programa “Hacia un presupuesto participativo”, la decisión final del monto presupuestal corrió a cargo de la Secretaría de Finanzas del gobierno central, previa aprobación del presupuesto general por la Asamblea Legislativa. En consecuencia, aun cuando el 17% del monto del Programa Operativo Anual (POA) del gobierno local estableció prioridades en obra pública, el presupuesto otorgado fue menor, generando la frustración de los tlalpenses que asistieron a las urnas a votar por las prioridades de obra pública.

Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana

¿Cómo y para quiénes funcionan las políticas públicas en la Ciudad de México? El contenido *performativo* de dichas políticas exhibe cómo los actores gubernamentales, particularmente aquellos que designamos como “burócratas de calle”, exponen a los ciudadanos el significado de las relaciones sociopolíticas. Significado que influye en la cultura y matiza las relaciones políticas, porque “empapa” a los ciudadanos de sus principios subyacentes. Aun cuando también los ciudadanos modifican las instituciones y sus prácticas al relacionarse con ellos, el proceso se entorpece por normas y procedimientos institucionales difíciles de salvar.

El estudio de la relación entre los gobiernos locales (delegacionales) y el gobierno central (jefatura de gobierno) con la ciudadanía, se sustenta en un trabajo de campo sobre la aplicación de las políticas públicas relacionadas con los programas de gasto social y atención a las demandas

ciudadanas de mejoramiento de servicios públicos. Dos oficinas, participación ciudadana y desarrollo social, han sido de particular interés, debido a que la primera convoca a los vecinos a las reuniones con los delegados, organiza y da seguimiento a los beneficiarios de los programas sociales; mientras que la segunda es responsable de la administración normativa y financiera de dichos programas.

En términos de funcionamiento administrativo en los gobiernos locales³⁹, la coordinación de dichas oficinas no siempre es fluida, debido a que sus directivos y operadores más importantes pueden pertenecer a corrientes o “tribus” políticas distintas. Esta situación es causada por negociaciones internas del PRD dirigidas a imprimirle gobernabilidad a las delegaciones y evitar el “fuego amigo”. Pero el funcionamiento delegacional, dividido en camarillas⁴⁰, genera problemas debido a la falta de cooperación entre las diversas dependencias, llegando, en algunas delegaciones, al congelamiento de sus acciones. La situación descrita genera una dinámica particular en la relación entre gobierno local y ciudadanía. Diferentes grupos insertos en la estructura delegacional buscan, a través de acciones en la esfera institucional que administran, la generación de cotos de influencia. De esta forma, las políticas públicas están matizadas por prácticas político-culturales trasladadas de otros espacios de interacción con la ciudadanía, como la acción político-electoral propia de las campañas de proselitismo político y que las burocracias locales usualmente emulan.

Las actividades que declarativamente se presentan como de participación ciudadana, así como aquellas relacionadas con la atención gubernamental mediante programas de apoyo social, tienen un profundo carácter político-proselitista-clientelar acentuado debido al ya mencionado origen político de los integrantes de los gobiernos locales. Cabe recordar que muchos han sido líderes de organizaciones vecinales, así como mili-

39 Posteriormente hablaremos del gobierno panista en la delegación Benito Juárez.

40 Sobre las camarillas, Ai Camp (1995: 138) dice: “La camarilla tiene un líder que actúa como mentor político de otros miembros del grupo. Este suele ser más exitoso que sus compañeros y usa su propia carrera como un medio para promover la de los otros integrantes de la camarilla. A medida que el mentor asciende en la burocracia, va colocando a miembros de su grupo, siempre que puede, en otras posiciones de influencia, dentro de su organismo o fuera de él”.

tantes de partido. Muestran, en consecuencia, la tendencia a continuar actuando como tales, empleando tiempo y recursos en beneficio de los grupos o movimientos sociales a los cuales pertenecen, en los que han sido líderes o buscan convertirse en tales. Las estrategias actuales de relación de los gobiernos locales con diferentes grupos vecinales o movimientos sociales estimulan esta situación, porque se busca fortalecer la cohesión política en torno a ciertas personalidades –por ejemplo, delegados o directivos–, al mismo tiempo que retroalimentar las adhesiones partidarias. El doble papel, como funcionarios e intermediarios, de algunos integrantes de la burocracia local, sesga el destino de los recursos públicos y entorpece cualquier intento de animar la participación ciudadana. A lo anterior se suma que la lógica de los programas de gasto social, si bien atiende las necesidades de muchos, también constituye mecanismos de construcción de clientelas políticas.

Durante la administración de López Obrador como jefe de Gobierno, el gasto social estaba centralizado (aun cuando las delegaciones también realizaban algunas acciones al respecto). Actualmente, hay un aumento del papel protagónico de las delegaciones, sin que ello implique que se hayan debilitado los programas a cargo del gobierno del Distrito Federal, como puede verse en los cuadros siguientes.

Secretaría de Cultura	1
Secretaría de Desarrollo Económico	4
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	10
Secretaría de Desarrollo Social	15
Secretaría de Educación	8
Secretaría de Finanzas	1
Secretaría de Salud	2
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	6
Secretaría del Medio Ambiente	1
Total	49
Fuente: SEDESOL, <i>Cuarto Informe de Trabajo</i> , Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010	

Cuadro 2. Programas sociales 2010 a cargo de delegaciones políticas	
Álvaro Obregón	9
Azcapotzalco	21
Benito Juárez	14
Coyoacán	10
Cuajimalpa	1
Cuauhtémoc	1
Gustavo A. Madero	18
Iztacalco	27
Iztapalapa	12
Magdalena Contreras	26
Miguel Hidalgo	9
Milpa Alta	18
Tláhuac	13
Tlalpan	48
Venustiano Carranza	9
Xochimilco	27
Total	263
Fuente: SEDESOL, <i>Cuarto Informe de Trabajo</i> , Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010	

Es probable que la descentralización de algunos programas de gasto social se deba, por un lado, a la presión de grupos locales del PRD, y por otro, al funcionamiento de redes políticas entre algunas áreas del gobierno central y el delegacional. Dichos programas fortalecen las adhesiones a ese partido en lo general, y forman o fortalecen clientelas personales que pueden emplearse para ascender burocrática o políticamente utilizando las estructuras financiero-administrativas de las delegaciones de forma patrimonialista. El propósito es que el “capital político” adquirido se exprese en los comicios internos. Las causas y prácticas que generan dichas clientelas no son sustancialmente distintas a las de otros gobiernos estatales o el federal, pero en la Ciudad de México son alimentadas por las formas de elección interna del PRD, que son formalmente democráticas y sustantivamente clientelares.

Performances culturales y ejercicio de gobierno

Una de las características que más afecta el desempeño de los gobiernos locales, tanto en contenido como en eficacia de sus acciones, es la duración de las administraciones. Al renovarse cada tres años, la curva de aprendizaje ocupa al menos el primer año y el resultado de los dos siguientes es usualmente magro. Esta situación refuerza que los jefes delegacionales atiendan inercialmente la mayoría de los problemas, conformándose con que estos no rebasen sus capacidades de negociación, y concentrándose en actividades cuyo efecto político en la ciudadanía apunte su ascenso. Esta situación, común tanto a delegados panistas como perredistas, propicia fenómenos políticos como la personalización de la atención ciudadana mediante acciones tales como los “miércoles ciudadanos” o las “audiencias públicas”. Estas no agilizan la atención a quienes se presentan a solicitar la solución de algún problema, porque la eficacia de los objetivos y la eficiencia en el manejo de los recursos requieren de algo más que relaciones interpersonales. Lo que se busca es fortalecer las adhesiones entre la ciudadanía y los personajes centrales de la administración delegacional, como es el caso del jefe delegacional y sus directivos de área. Estas actividades son *performances* con las cuales mostrar, ante los medios de comunicación masiva y los ciudadanos, que “se está trabajando”. Algunos problemas serán resueltos, pero también se obtendrán fotografías y una agenda de actividades para insertarse en el portal electrónico delegacional⁴¹. Se personaliza la relación con la ciudadanía, aun cuando frecuentemente la atención ciudadana se limite a explicar las causas por las cuales sus peticiones no pueden atenderse. Ciertamente, algunas corresponden a otras instancias, como la Comisión Federal de Electricidad o el gobierno del Distrito Federal, pero el esfuerzo se dirige a “educar” de manera personalizada a los ciudadanos, para que conozcan la normatividad, los trámites y las limitaciones financieras de los gobiernos locales, con el propósito de acotar el contenido o la intensidad de sus demandas.

En el caso de las administraciones panistas (pero en términos generales en la cultura política de este partido), esta didáctica se encuadra en el

41 Para un ejemplo de esto, véase el portal de la delegación Benito Juárez.

énfasis por el ejercicio político como espectáculo mediático. Como se ha dicho, el panismo es afecto a la multimedia. Las acciones delegacionales no escapan a esta característica de su cultura partidaria. Hay una constante búsqueda del “efecto” que las acciones delegacionales pueden tener sobre quienes las observan, aun cuando se realicen con base en la percepción de quienes las diseñan, sin que los supuestos beneficiados sean consultados, es decir, planificadas con base en el imaginario panista sobre lo ciudadano, no sobre la participación ciudadana para su diseño e implantación. Esto no significa que dichas acciones sean mal recibidas. Por ejemplo, las realizadas en las “Jornadas delegacionales” en Benito Juárez, que reúnen en una sola acción la mayor cantidad de áreas. Estas se despliegan con recursos que difícilmente podrían abarcar la delegación, tanto por sus costos, como por el tiempo que llevaría atender todas sus calles. Son, por ello, *performances* acotados y puntuales en el marco de los problemas de esta delegación política. En cuanto a sus resultados políticos, los beneficiados usualmente las consideran una labor que debió haberse realizado hace mucho. En estas condiciones, no parece que su efecto para agenciarse el apoyo ciudadano sea significativo, aun cuando ese haya sido su principal motivación.

Los “miércoles ciudadanos”, las “jornadas delegacionales” y las “asambleas vecinales” muestran un diseño que establece los límites y los contenidos de la relación que los gobiernos locales buscan entablar con los ciudadanos. Como hemos visto, son acciones que, con su contenido simbólico-performativo, revelan a los ciudadanos las formas de ejercicio del poder público. Tienen un carácter personalizado y personal (el jefe delegacional, por sí mismo, atiende y accede a las peticiones y gira instrucciones a sus subordinados). También muestran la forma “apropiada” de relación con el poder público (qué y cómo solicitar la solución de un problema), con una didáctica implícita sobre las condiciones mediante las cuales acceder a la atención institucional y el carácter autoritario, pero “normal”, de dichas condiciones. Es así como las instituciones gubernamentales generan cultura, en la medida en que “exhiben” a los ciudadanos cómo relacionarse con el poder.

Se ha mencionado que la participación ciudadana no rindió los frutos de gobernabilidad esperados. El desenlace ha sido que ahora, cuando se habla de celebrar “asambleas vecinales”, en realidad se realizan reuniones informativas sobre los programas de gasto social, cuyos asistentes son

los beneficiarios actuales de los programas sociales, a quienes se “invita” a que asistan a las reuniones (solicitud apoyada con una lista al término de la asamblea). Probablemente, estas actividades posicionen a los responsables de las áreas de participación, porque muestran a los jefes delegacionales su capacidad de convocatoria, la cual incrementa su prestigio político (Lomnitz, Salazar y Adler, 2004). Pero “llenar la plaza” acarreado beneficiarios de programas sociales solamente genera el simulacro (Baudrillard, 2008) de lo colectivo ciudadano.

Tanto el partido como el gobierno del PRD se presentan como de izquierda, progresistas y democráticos, lo cual los compromete con los ciudadanos que los eligieron en cuanto a promover la democracia y la participación en las decisiones públicas. Pero aquello que los gobiernos locales denominan participación ciudadana está muy alejado de ella. Los ciudadanos no están involucrados en el diseño y supervisión de los programas, sino que son “sujetos” de las decisiones desde las administraciones locales y central. Además, la legislación sobre participación ciudadana actual propone acciones de gobierno como si fueran de participación ciudadana. ¿Acaso los recorridos de los jefes delegacionales, la difusión pública, la colaboración ciudadana (a proyectos gubernamentales) y la audiencia pública –todas ellas incluidas en la ley de participación ciudadana– son figuras de participación? En los últimos años se evidencia una notable disminución de formas participativas en la relación entre los ciudadanos y el conjunto del gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, en las entrevistas realizadas, los funcionarios hacen insistente referencia al término al hablar de los programas gubernamentales cuando, por el contrario, estos no muestran algún contenido participativo. En la cultura gubernamental parece “verse bien” hablar de participación ciudadana, pero en los hechos hay un profundo retroceso en los espacios participativos asociados a la definición y aplicación de las políticas públicas. El término participación ciudadana muestra actualmente un contenido multisemántico y degradado. Es común que aluda a ser beneficiario de un programa social, o asistir a la inauguración de un espacio público remodelado, como la sección de juegos infantiles de un parque público.

Las transformaciones de la relación entre los ciudadanos y los gobiernos locales se ha obstaculizado por normas, reglamentos y “candados”

administrativo-institucionales, así como por la resistencia de sus burocracias⁴². Además, acotan los contenidos de ciudadanía, aun cuando ella busque cómo salvar obstáculos y redefinir tanto lo institucional, como lo público, lo privado y lo doméstico (Ku, 2000). En la Ciudad de México, los lentos avances desgastan la participación (Appelbaum y Bartolomucci, 2004). Reeditar los comités vecinales, ahora como comités ciudadanos, muestra que los avances en los contenidos de la participación han sido pocos y manifiestan la debilidad de la ciudadanía ante el gobierno y los partidos políticos.

Participación ciudadana, relaciones políticas y cultura en la Ciudad de México

El establecimiento de relaciones patronales en México no es una dinámica política producto de una “cultura de subordinación”, como han sostenido los analistas afectos al enfoque de “cultura política”. “Culturizar” la cuestión favorece obviar la existencia de una estructura socioeconómica predominante en el país, sustentada en la reproducción de la desigualdad y respaldada en una estructura política no modificada sustantivamente por la democracia formal de carácter procedimental que se ha fortalecido en México en los últimos veinte años. Bajo esta estructura política, acceder a la atención gubernamental para resolver necesidades y demandas requiere a los ciudadanos participar en las condiciones que reproducen su propia subordinación. Dicha participación, particularmente de los sectores más pobres, ha sido ciertamente propiciada por la influencia *cultural* del PRI, a partir de prácticas dirigidas a fortalecer el populismo como forma de apoyo político-social al gobierno mexicano desde los años cuarenta del siglo pasado. Actualmente, esas prácticas han sido despojadas de los contenidos de una política económica ligada al estado de bienestar, pero han sobrevivido —con mayor o menor estridencia—, por ocho décadas,

42 Podemos encontrar un ejemplo de esa resistencia cuando un director de enlace territorial pide a los asistentes a una reunión: “Si no están preparados para debatir con los funcionarios, podrían confundir la corresponsabilidad y querer participar en todo. (...) Si desean que se les tome en cuenta, exijan de buena manera e inteligentemente”.

como sistema de control político. Vivimos prácticas populistas en el contexto de un Estado neoliberal. En consecuencia, persiste un entorno socioeconómico caracterizado por el deterioro de las condiciones de vida – para el caso abordado, en la capital del país–, aunado a la disminución del gasto público y del bienestar social a nivel nacional, lo que evidentemente repercute en la Ciudad de México. Se tiene, además, un sistema político generalizado, raptado por los partidos y sus grupos de interés, donde algunos de sus integrantes están estrechamente asociados a las grandes empresas y al capital financiero, o de plano, provienen de ellos, difuminando, en consecuencia, las fronteras entre lo público y lo privado. Lo anterior se junta tanto a la insuficiencia de canales abiertos para que los ciudadanos intervengan en las decisiones gubernamentales (Sartori, 1997), como a la ineficacia de los establecidos. Todo lo anterior genera el sentimiento de *powerlessness* (Giddens, 1991: 191-194) y el desencanto o desapego hacia la democracia (McCann y Lawson, 2003: 64; Ryan, 2001; Payne et al., 2002) que caracterizan a los ciudadanos en México; los cuales impulsan la consolidación de los vínculos carismático-personales-autoritarios, en oposición a los democrático-racionales-institucionales, situación que muchos analistas consideran un problema de “déficit” ciudadano, con lo que simplifican la complejidad del proceso.

Sostener que los vínculos patronales se han desgastado, o han sido suplantados por otras formas de control político, no está empíricamente sustentado, al menos en la Ciudad de México. Tanto entre ciudadanos y partidos, como entre gobiernos locales-central y ciudadanos, estos persisten como soporte de las relaciones políticas.

Los programas sociales en la Ciudad de México se realizan mediante una activa acción gubernamental de los gobiernos central y locales. Entre ellos, se encuentran: la reconocida pensión alimenticia para adultos mayores de setenta años; el apoyo para libros de texto y útiles escolares; el fomento al empleo, con microcréditos y créditos para medianas y pequeñas empresas sociales; el mejoramiento de vivienda; las becas a niñas y niños en situación de riesgo; el apoyo económico a personas con discapacidad; entre otros más. Aun cuando sean económicamente exiguos, son importantes para muchos y fortalecen la percepción –como sostenía uno de los beneficiarios entrevistados– de que “el gobierno sí se preocupa por nosotros, aunque sea un poco”. La operación de estos programas propicia

una situación política contradictoria donde, por una parte, existe tensión en la relación entre delegaciones y ciudadanía, descontenta por la baja calidad de los servicios y las condiciones generales del entorno urbano; y por otra parte está el apoyo político entre los más pobres generado por dichos programas. Son paradójicos porque atienden problemas sociales que afectan a comunidades, mediante apoyos individuales. Entonces, favorecen el predominio de intereses particulares sobre la organización y participación comunitaria, obstaculizando la generación de una percepción social o colectiva de los problemas y, por tanto, de su solución en términos más amplios. Son programas de un gobierno de izquierda que desintegran la conciencia social y cuyo objetivo sustancial es generar apoyos político-electorales. En consecuencia, muchos habitantes de la Ciudad de México viven entre pirámides, no porque coexistan con el pasado *mexica*, sino porque están sujetos a relaciones políticas centralizadas, verticales y aglutinadas por la personalización (Pansters, 1997).

Ahora bien, ¿puede considerarse como participación ciudadana aquella que tiene un carácter acotado y clientelar? La pregunta adquiere sentido cuando se formula, no en el campo de las relaciones políticas deseables, sino en el de aquellas actualmente posibles en la Ciudad de México.

Craig y Cornelius (1980) han advertido que la participación en México ha estado tradicionalmente articulada a formas de relación política, calificadas por especialistas como “no participativas”. Esto ha propiciado —más que un análisis de las características pasadas y actuales del sistema político mexicano— su valoración normativa, la cual soslaya el carácter de subordinación y dependencia estructural de los mexicanos. Los criterios mediante los cuales se tipologiza la participación ciudadana requieren enriquecerse con el contexto derivado de los resultados empíricos sobre las relaciones gobierno-partidos-ciudadanos. Estos evidencian que las formas de participación ciudadana no derivan de un “déficit de ciudadanía” que, en términos generales, se adscribe a características culturales. Lo que patentizan los resultados obtenidos es que la participación individual, autónoma, independiente y democrática, por un lado, no se relaciona con el funcionamiento de la forma en que operan las relaciones políticas en la Ciudad de México; y por otro lado, en consecuencia, que es poco eficaz para influir en el direccionamiento del gasto público y social. La cuestión es que si no posee las características

mencionadas, se la cataloga como “no ciudadana” o “inversa” a la ciudadanía. Ello recalca la distancia entre prácticas reales e ideales, pero no abona las posibilidades de explicar cómo se integran las relaciones políticas en las cuales muchos capitalinos están insertos y muestran relativa eficacia para satisfacer sus demandas. Por tanto, las formas de participación asequibles pueden difuminarse al comparar lo existente con el ideal prescriptivo, al utilizar dicotomías como cooptación-clientelismo-autoritarismo *versus* autonomía-participación-democracia.

La didáctica sobre cómo se ejerce el poder y las posibles formas para influir en él ha enseñado a los habitantes de la Ciudad de México —particularmente los pertenecientes a los sectores populares— que integrarse en grupos y asociarse con partidos políticos —especialmente con aquellos que ejercen el gobierno— es la forma más eficiente de participación para que sus demandas sean atendidas. No es una participación ubicada en los parámetros de la ciudadanía ideal, como tampoco en relaciones estructurales que puedan propiciarla. Lo anterior no pretende justificar o idealizar las relaciones patronales, sino solamente distinguir entre las relaciones políticas y ciudadanía ideales de aquellas factibles, considerando las constricciones participativas generadas por las formas de hacer política electoral y de implantar las políticas públicas imperantes en la Ciudad de México.

Bibliografía

- Ai Camp, Roderic (1995). *La política en México*. México: Siglo XXI editores.
- Alexander, Jeffrey (2004). “Cultural pragmatics: social performance between ritual and strategy”. *Sociological Theory*, vol. 22, N° 4: 527-573.
- Appelbaum, Steven y Nicolas Bartolomucci (2004). “Organizational citizenship behavior: a case study of culture, leadership and trust”. *Management Decision*, vol. 42, N° 1: 13-40.
- Baczko, Bronislaw (1991). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Baudrillard, Jean (2008 [1978]). *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairos.
- Bolos, Silvia (1995). *Actores sociales y demandas urbanas*. México: Plaza y Valdés.

- Calcagno, Eduardo (2001). *Consideraciones acerca de la relación entre política y los medios de comunicación social (1999-2000)*. México: Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social.
- Calhoun, Craig (2002). "Imagining solidarity: cosmopolitanism, constitutional patriotism and the public sphere". *Public culture*, Vol. 14, N°1: 147-171.
- Carpini Delli, Michael y Fay Lomax (2004). "Public deliberation, discursive participation and citizen engagement: a review of empirical literature". *Annual Review of Political Science*, vol. 7, N° 1: 315-344.
- Craig, Ann L. y Wayne A. Cornelius (1980). "Political culture in Mexico: continuities and revisionist interpretations". En *The civic culture revisited*: 325-393. Boston: Little Brown.
- Dagnino, Evelina (1998). "Culture, citizenship and democracy". En *Cultures of politics, politics of cultures*, Sonia Álvarez et al. (Eds.): 33-63. Boulder, Colorado: WestView Press.
- Dalton, Russell (2002). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. California: Chatham House Publishers.
- Dalton, Russell y Alix van Sickle (2004). "Why people protest? The resource, structural, and cultural bases of protest", *Annual Meetings of the American Political Science Association*, Chicago.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and self-identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giménez, Gilberto (2000). "Materiales para una teoría de las identidades sociales". En *Decadencia y auge de las identidades*, José Manuel Valenzuela Arce (Coord.): 109-123. México: El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés.
- Gómez-Tagle, Silvia (2000). "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal". En *La geografía del poder y las elecciones en México*, Silvia Gómez-Tagle (Coord.): 12-24. México: IFE / Plaza y Valdés.
- Goren, Paul (2005). "Party identification and core political values". *American Journal of Political Science*, vol. 49, N° 4: 882-897.
- Habermas, Jürgen (1998). *The inclusion of the other: studies in political theory*. Cambridge: MIT.
- Helly, Denise (2003). "Social cohesion and cultural plurality". *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 28, N° 1: 14-92.

- Ku, S. Agnes (2000). "Revisiting the notion of 'public' in Habermas's theory: toward a theory of politics of public credibility". *Sociological Theory*, vol. 18, N° 2: 216-240.
- Lipset, Seymour Martín (1993). *El hombre político: las bases sociales de la política*. México: Rei.
- Lomnitz, Larissa, Rodrigo Salazar e Ilya Adler (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México: UNAM / Siglo XXI editores.
- Mauss, Marcel (1971). "Ensayo sobre los dones". En *Sociología y antropología*, Marcel Mauss (Ed.): 157-222. Madrid: Ed. Tecnos.
- McCann, James y Chapell Lawson (2003). "An electorate drift?: public opinion and the quality of democracy Mexico". *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 3: 60-81.
- Melucci, Alberto (1998). "Third word or planetary conflicts?". En *Cultures of politics; politics of culture*, Sonia Álvarez et al. (Eds.): 422-429. Boulder, Colorado: Westview Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998a). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII N° 130: 1-32.
- O'Donnell, Guillermo (1998b). "Horizontal accountability in new democracies". *Journal of Democracy*, vol. 9, No. 3: 112-126.
- Pansters, G. Wil (1997). *Citizens of the pyramids: essays on mexican political culture*. Amsterdam: Thelas.
- Parameshwar Gaonkar, Dilip (2002). "Toward new imaginaries". *Political Culture*, vol. 14, N° 1: 1-19.
- Pateman, Carol (1980). "The civic culture: a philosophical critique". En *The civic culture revisited*, Gabriel Almond y Sydney Verba (Eds.): 57-102. Boston: Little Brown.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovato G., Fernando Carrillo Flores y Andrés Allamand Zavala (2002). *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Washington DC: Touchstone.

- Rathgeb, Smith y Helen Ingram (2002). "Rethinking policy analysis: citizens, community and the restructuring of public services". *The Good Society*, vol. 11, N° 1: 55-60.
- Ryan, Jeffrey (2001). "Painful exit: electoral abstention and neoliberal reform in Latin America". Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, marzo, en Miami, Florida.
- Salles, Vania (2000). "Las familias, las culturas, las identidades (notas de trabajo para motivar una discusión)". En *Decadencia y auge de las identidades*, José Valenzuela (Coord.): 132-145. México: Programa Cultural de las Fronteras, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés.
- Sartori, Giovanni (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Sartori, Giovanni (1998). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). "Tercer Informe de Trabajo". Agosto.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of democracy*, vol. 11, N° 4: 147-158.
- Stryker, Robin (1994). "Rules, resources and legitimacy process. Some implications of social conflict, order and change". *American Journal of Sociology*, vol. 99, N° 4: 847-910.
- Tejera Gaona, Héctor (2003). "No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba": ciudadanos, cultura y campañas electorales en la Ciudad de México. México: Porrúa / UAM.
- Tejera Gaona, Héctor (2009a). "Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la Ciudad de México". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, N°2: 247-285.
- Tejera Gaona, Héctor (2009b). "Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder". En *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*, Pablo Castro y Héctor Tejera (Coord.): 17-45. México: Miguel Angel Porrúa / UAM.
- Verba, Sidney, Nancy Burns y Kay Lehman Schlozman (1997). "Knowing and caring about politics: gender and political engagement". *The Journal of Politics*, vol. 59, N° 4: 1051-1072.
- Yúdice, George (2002). *El recurso de la cultura*. Barcelona: Gedisa.

La participación ciudadana y la política de desarrollo social en el Distrito Federal (1997-2010)¹

Cristina Sánchez Mejorada F.² y Lucía Álvarez Enríquez³

Introducción

En 1997, por primera vez en la historia del Distrito Federal, los habitantes de la ciudad eligieron a su gobernante⁴. Dicha responsabilidad recayó —con el 47% de los votos— en el candidato del Partido de la Revolución Democrática⁵ (PRD), el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y en una Asamblea Legislativa compuesta, en su

- 1 Una primera versión de este artículo se publicó con el título “Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2003)”, en Cruz R. (2006).
- 2 Profesora investigadora del Departamento de Sociología y la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- 3 Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 4 A finales del siglo XIX, el gobernador de la Ciudad de México era electo por el presidente de la república. En 1928 desapareció el régimen municipal en el Distrito Federal, y en su lugar se constituyó el Departamento del Distrito Federal, al frente del cual se encontraba el jefe del Departamento, nombrado y removido por el presidente de la república. En lugar de los municipios se constituyeron delegaciones políticas. En aquél entonces, la ciudad se dividía en el Departamento Central y 12 delegaciones políticas. A partir de 1970, la ciudad se dividió en 16 delegaciones políticas.
- 5 El Partido de la Revolución Democrática se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989. Su antecedente inmediato fue el Frente Democrático Nacional, un frente electoral creado por diversas fuerzas políticas para contender por la presidencia de la república. Las tres corrientes políticas que lograron conjuntarse en el PRD son: la corriente democrática del PRI (escisión de un grupo de priistas que luchaban por la democratización del partido); la Izquierda Socialista (conformada por los partidos: Mexicano de los Trabajadores y Socialista Unificado de México); y la Izquierda Social (que englobaba a diversas organizaciones políticas y sociales).

mayoría, por miembros del mismo partido. Para este nuevo equipo de gobierno, proveniente de un partido político de oposición que puede ser definido como de centro izquierda, el reto era mucho mayor, no solamente por la complejidad de una ciudad en la que residen más de ocho millones de habitantes, sino por el grado de deterioro urbano y social; y la necesidad de romper con una inercia política antidemocrática que se gestó y se desarrolló desde que desapareció el régimen municipal en la ciudad capital. Por otra parte, al ser expresión de una corriente política de izquierda, la nueva administración tenía el compromiso implícito de dar al desarrollo local una orientación sustentada en la redistribución de la riqueza, la justicia social, la inclusión de las grandes mayorías en los beneficios del desarrollo, la solidaridad social y la democracia⁶.

Así, con plena conciencia de que gobernar esta ciudad no era una tarea fácil y que en los tres años que duraría el primer gobierno electo⁷ no se podría revertir esa inercia ni las tendencias antidemocráticas que se fueron institucionalizando e introyectando en la población, el gobierno que arribaba al poder se planteó impulsar un proyecto fincado en la gobernabilidad democrática⁸. Propósitos tales como lograr una reforma

- 6 Al hacer alusión a la *izquierda*, esta se está asumiendo, básicamente, como una visión del mundo y una tendencia ideológica, que se han integrado y sustentado a partir de un conjunto de creencias y convicciones, y se han erigido como un referente identitario para una parte de la sociedad (individuos, grupos, movimientos, partidos), con implicaciones directas en sus formas de vida y en sus prácticas sociales y políticas. La articulación de tales creencias y convicciones ha dado lugar a la constitución de una de las grandes "propuestas de sentido" para la sociedad que han sido formuladas desde el siglo XIX, y que incluye una filosofía de la historia, una concepción del orden político y social y un lugar para el individuo. Esta propuesta de sentido se refiere, principalmente, a la expresión de una "cultura socialista" promotora de la transformación social, del progreso como filosofía de la historia, de la revolución, y de ciertos valores sustantivos como la solidaridad (de clase y de partido) y el compromiso colectivo (Rabotnikof, 2001).
- 7 Como se ha señalado, no fue sino hasta 1997 que los habitantes de la capital tuvieron la posibilidad de elegir al jefe de gobierno (antes era nombrado por el presidente de la república) y a los jefes delegacionales (nombrados por el regente). Se estableció que el gobierno duraría seis años, pero para ajustar el calendario electoral con el federal, por un acuerdo legislativo, se estipuló que este gobierno en transición tan solo duraría tres años (*Gaceta Oficial del DF*, 1996).
- 8 La gobernabilidad democrática se refiere a la capacidad de ejercer el poder público con y para el beneficio del mayor número posible de ciudadanos, lo que implica hacer de la gestión pública una de mayor participación y justicia; para lo que es fundamental establecer

democrática integral, avanzar en mecanismos de participación ciudadana, descentralizar la toma de decisiones y promover el diálogo permanente con los diferentes sectores de la sociedad representaban una apuesta a favor de la sociedad civil y una novedad dentro del Gobierno del Distrito Federal.

De este modo, el equipo de gobierno se planteó construir un proyecto de ciudad, basado en una urbe democrática, segura y justa, socialmente incluyente y sustentable, y con un gobierno responsable y eficiente. Para lograrlo propuso, entre otras cosas, una política social integral fundamentada en un modelo de crecimiento sustentable con equidad y capaz de establecer mecanismos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad (Gobierno del Distrito Federal, 1997); para ello, además de concluir la Reforma Política, se requería de un nuevo y renovado andamiaje jurídico, por lo que, ante la Asamblea Legislativa, se presentaron y promovieron nuevas leyes o adiciones y modificaciones a las existentes.

Cabe destacar que, en función de normar distintos aspectos y espacios de participación ciudadana, durante el primer gobierno perredista, fueron aprobadas tres leyes de carácter local que auspician y norman la participación de organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la Ciudad de México. Estas provienen, en buena medida, de propuestas formuladas por las organizaciones sociales y civiles en años previos, y representan el resultado exitoso de un largo período de cabildeo y negociación con las autoridades, las cuales, a su vez, promovieron estas leyes entre los legisladores locales. Nos referimos, principalmente, a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000, reformada en 2004), a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000) y a la Ley de Participación Ciudadana (1998, reformada en 2004 y 2010).

Al cabo de tres años de gobierno, en el año 2000, se convocó nuevamente a elecciones, solo que esta vez, además de ser para la jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa (especie de congreso local), se eligieron las jefaturas delegacionales. Estas elecciones locales coincidieron con las

un intenso diálogo con los ciudadanos y actuar eficientemente y con transparencia y honradez. Implica también nuevas relaciones entre los partidos políticos y la sociedad civil, la participación ciudadana no partidista y una mayor responsabilidad de la gestión pública antes los ciudadanos.

federales (ejecutivo y legislativo), y sus resultados marcaron un hito en la historia política del país, tanto por su transparencia como por la alternancia política resultante, ya que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) resultó derrotado, al ganar la presidencia Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (de derecha). En el Distrito Federal ganó Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática, con 38,3% de los votos; pero, a diferencia de la elección anterior, la Asamblea Legislativa ya no contó con una mayoría perredista. Por otra parte, también por primera ocasión, la población eligió a los 16 jefes delegacionales⁹, de los cuales 11 provenían del Partido de la Revolución Democrática y cinco del Partido Acción Nacional.

Dentro de este escenario, el nuevo jefe de gobierno de la ciudad, Andrés Manuel López Obrador, tomó posesión el 5 de diciembre de 2000, y aunque, en esencia, conservó el objetivo de lograr una sociedad democrática y participativa, en su gobierno se aprecian una serie de cambios significativos, sobre todo en lo que se refiere a los programas y, en general, a la operación de las políticas públicas. Se trató de un gobierno que reivindicó un Estado promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social, 2) eficiencia, transparencia y austeridad, y 3) optimismo para trabajar por “la Ciudad de la Esperanza”; a lo cual se añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático, a través de la participación basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo que emergen desde la base misma de la sociedad (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

En función de lo anterior, López Obrador planteó como objetivo central de su gobierno convertir a la Ciudad de México en “la Ciudad de la Esperanza”, es decir, en:

9 Las delegaciones son órganos desconcentrados a las que se transmitieron ciertas funciones y atribuciones de índole operativa y de atención directa al público, fundamentalmente en torno a la prestación de servicios urbanos, sociales y culturales. De 1928 hasta 2000 se encontraban encabezadas por un delegado nombrado por el regente, después jefe de gobierno, y a partir de esa fecha fueron electos por los habitantes de la demarcación político-administrativa.

una ciudad en la cual los ciudadanos y las ciudadanas veamos el presente como el momento en que juntos podemos afrontar con éxito los problemas, y el futuro como el surgimiento de una gran urbe sana, bella y segura para todos(...) El proyecto de ciudad solo tendrá fuerza si es compartido; es decir elaborado, aceptado y puesto en práctica por todos los ciudadanos y los actores organizados que constituyen la sociedad del Distrito Federal. En su elaboración deben tomar parte los funcionarios responsables así como los intelectuales y expertos que se mueven en el mundo de las ideas y la técnica. Pero eso no es suficiente, deben también participar los comités vecinales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios que financian y dirigen la producción y, sobre todo, los ciudadanos a quienes van a beneficiar los proyectos (Gobierno del Distrito Federal, 2001: 11).

A diferencia del gobierno precedente, que le apostó a espacios de participación más vinculados a las organizaciones de carácter sectorial y temático, el gobierno de López Obrador planteó como espacio privilegiado de participación las 1.352 unidades territoriales en las cuales, para fines de las elecciones vecinales y de la gestión de las políticas públicas, fue dividido el Distrito Federal; esto con el propósito de “edificar un nuevo nivel de gobierno en la Ciudad: el de los vecinos organizados en su unidad territorial” (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

En 2005, Andrés Manuel López Obrador renunció a su cargo para contender por la presidencia de la república. En la ciudad, la campaña para las elecciones locales se desarrolló en relación con los acomodos y reacomodos de las fuerzas políticas partidarias a nivel nacional, más que sobre las dinámicas y la problemática de la capital. Marcelo Ebrard, quien había sido secretario de Gobierno de López Obrador fue impulsado por él como candidato del PRD a la jefatura de gobierno, y posteriormente ganó las elecciones con 47% de los votos¹⁰.

10 Marcelo Ebrard era un personaje político bien conocido en la capital. Fue secretario de Gobierno durante la regencia de Manuel Camacho Solís y junto con él formó el partido Centro Democrático. En 1997 fue electo diputado Federal de la LVII legislatura. En 2000 se sumó a la Alianza por la Ciudad de México, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, quien obtuvo el triunfo electoral en julio de ese año. Entre 2000 y 2006 fue secretario de Seguridad Pública y de Desarrollo Social del gobierno de la ciudad.

Ebrard, por su misma trayectoria y compromisos políticos, tuvo que conformar un gabinete poco compacto y sin un proyecto compartido de ciudad (cada secretaría tiene el suyo), en el cual se encuentran representadas muy diversas corrientes y posturas ideológicas y políticas. En los cargos más importantes (Secretaría de Gobierno, Finanzas, Oficialía Mayor, Consejería Jurídica y Desarrollo Urbano, entre otros) nombró a sus colaboradores más cercanos, quienes lo han venido acompañando desde que militaban en el PRI y después en el Partido del Centro Democrático. Los otros espacios los distribuyó entre las diversas corrientes del PRD y militantes de organizaciones civiles y sociales.

El lema adoptado por el gobierno de Ebrard es “ciudad con equidad”. Para lograr este objetivo, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007–2012 se establecieron siete ejes estratégicos: 1) reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2) equidad; 3) seguridad y justicia expedita; 4) economía competitiva e incluyente; 5) intenso movimiento cultural; 6) desarrollo sustentable y de largo plazo; y 7) nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos. El tratamiento de cada uno de los ejes programáticos tiene tres perspectivas transversales que marcan la forma en que se realizarán las líneas de política, estas son: equidad de género, ciencia y tecnología, y desarrollo de la vida pública en la ciudad. (Gobierno del Distrito Federal, 2007:9).

La equidad de género es una de las prioridades de la actual administración, su objetivo central es lograr que las mujeres alcancen un efectivo ejercicio de sus derechos y se destierren los mecanismos de subordinación y discriminación que constituyen un lastre para nuestra sociedad, y hacia allá se ha caminado de manera notable¹¹. La ciencia y la tecnología conforman un ámbito estratégico para la promoción, la que habrá de servir para impulsar la transición a una economía basada en el conocimiento y la información. El desarrollo de la vida pública en el espacio

11 Destacan la Institucionalización de la perspectiva de género a partir de fortalecer el marco jurídico de derechos humanos de las mujeres del DF, incluyendo la ley para una vida libre de violencia y la interrupción legal del embarazo, y el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no discriminación hacia las mujeres de la ciudad, del que se derivan varios programas como: el de corresponsabilidad social, Ciudades Seguras, Fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género, entre otros. (INMUJERES, 2010)

urbano es una perspectiva dirigida a restituir a la sociedad los espacios públicos y mejorar la calidad de los servicios, en particular del transporte público, para ampliar su capacidad y calidad. Esta perspectiva de largo aliento se propone la revitalización de nuestra cultura urbana, para promover una mejor convivencia, la reconstitución de los lazos de solidaridad y la generación de nuevas formas de vida colectiva, ello en un marco de mayor responsabilidad y participación (Gobierno del Distrito Federal, 2007).

La referencia explícita a la participación ciudadana se hace en algunos ejes del Programa General de Desarrollo, en especial en el eje denominado “Reforma Política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes”. En este se plantea que una de las estrategias debe ser la reforma integral de la administración pública tendiente a “hacer un gobierno de la gente: cercano, democrático, participativo y corresponsable, centrado en las necesidades de la ciudadanía, así como coadyuvar a garantizar la plenitud de derechos a un gobierno eficaz, incluyente, defensor de los derechos, principalmente los de las mujeres” (Gobierno del Distrito Federal, 2007:18).

No obstante, y a pesar de que en muchas ocasiones los distintos funcionarios manejan un mismo discurso, como habíamos señalado, los contenidos y orientaciones son diferentes e incluso contradictorios. Aparentemente también son coincidentes con las demandas de las organizaciones sociales y civiles, no obstante hemos encontrado muchas contradicciones y al menos dos problemas: 1) diversas perspectivas y estrategias para fomentar el desarrollo de la ciudad (una visión más neoliberal, otra más social), y 2) falta de acuerdo y concurrencia para la relación gobierno-sociedad y el fomento de la participación.

Con algunas limitaciones, en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, el marco político e institucional ha resultado particularmente propicio para la relación entre las organizaciones civiles y el gobierno, en tanto existe una cierta compatibilidad con los objetivos y las acciones de estas organizaciones. En esta medida, se puede hablar actualmente de una importante confluencia entre ambos, que ha dado lugar a la profundización de la relación en distintos ámbitos, a la diversificación de los planos de interlocución, a la creación de un espacio para la deliberación sobre las políticas públicas, al reconocimiento de las organizaciones como actores fundamentales en la definición de los asuntos de carácter público, al

otorgamiento de un estatuto legal a la participación de estas organizaciones, y a la construcción de numerosos espacios de colaboración.

Hasta aquí una breve descripción de los planteamientos centrales de los tres gobiernos, pero, ¿qué políticas y programas han implementado para lograr los objetivos planteados? ¿Cómo han operado estas políticas y programas? ¿En qué consisten las diferencias entre las perspectivas y acciones entre uno y otro gobierno? Y, sobre todo, ¿en qué medida ha cambiado la relación entre el gobierno y la sociedad con estos gobiernos que se definen como de centro-izquierda? Responder a estas interrogantes es el objetivo de este trabajo; para ello, nos concentraremos en los programas, medidas y acciones que ha implementado el gobierno central en el marco de la política social, puesto que, a diferencia de los gobiernos anteriores, dicha política ha sido uno de los ejes principales en los tres gobiernos perredistas.

La reflexión que hacemos a continuación, si bien se sustenta en investigaciones previas (ver bibliografía) y en el análisis de diversos documentos oficiales, se apoya, sobre todo, en el conocimiento que tenemos de las políticas de gobierno y la implementación de las mismas, a partir de nuestra participación en diversos espacios de representación, asesoría, consulta y evaluación¹², así como por análisis e intercambio de ideas con funcionarios y otros actores: académicos, políticos y sociales.

La relevancia y los planteamientos centrales de la política social

De manera congruente con los principios de la política de izquierda en favor de la redistribución de la riqueza, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la promoción de la justicia social,

12 Lucía Álvarez ha sido contralora ciudadana, consejera ciudadana del Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social, y asesora de la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Cristina Sánchez Mejorada ha sido consejera ciudadana del Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social y representante del mismo en el Comité Técnico del Programa de Rescate de las Unidades Habitacionales, y consejera ciudadana en representación de organizaciones civiles en el Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal; y participó en el grupo de trabajo (del mismo consejo) "Formas y redes de participación ciudadana". Ambas han sido dictaminadoras y evaluadoras de distintos programas sociales, como los de coinversión, mejoramiento de vivienda y mejoramiento barrial.

en los programas de desarrollo de los tres gobiernos perredistas, la política social ha aparecido como el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México, y como signo de la prioridad asignada por estos gobiernos a la atención de los problemas sociales.

A nivel programático, durante el período de gobierno de Cárdenas-Robles, la política social buscaba mejorar la calidad de vida, reducir la inequidad, alcanzar la justicia social, y reconstruir el tejido social. Las líneas estratégicas que se plantearon para lograr esos objetivos consistían en:

- La construcción de un Estado con responsabilidad social.
- La responsabilidad compartida entre el Gobierno y la sociedad.
- La democratización de todos los ámbitos de la gestión pública.
- La transformación de la gestión gubernamental.
- La gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración, la creación de espacios amplios de diálogo con los diferentes sectores, y la distribución equitativa de los costos y beneficios del crecimiento económico, como condición para un verdadero desarrollo social (Gobierno del Distrito Federal, 1997).

Estas estrategias se sustentaron, a su vez, en cuatro vertientes: construcción de una ciudadanía social, desarrollo de políticas y acciones que conduzcan a una mayor equidad e integración social, integración y consolidación de un sistema local asistencial, y desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar, redes sociales y salud mental y comunitaria; lo que implicó impulsar programas de desarrollo social tendientes a lograr una ciudadanía extendida en la que, además del respeto a los derechos económicos, sociales y culturales, los habitantes de la ciudad pudieran gozar de sus derechos civiles y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas.

La política social se ubicó en la búsqueda de nuevos paradigmas, distantes tanto de la tradición centralista corporativa como de la nueva corriente autoritaria y privatizadora, lo que implicaba un trabajo a largo plazo. En la perspectiva de la gobernabilidad democrática consideraba fundamental para su ejercicio y operación, la vinculación con organiza-

ciones de la sociedad civil, y para ello se establecieron seis modalidades de colaboración: interlocución con la ciudadanía y las organizaciones a través de la incorporación de sus opiniones en la definición de políticas públicas, apoyo a iniciativas sociales, trabajo compartido y corresponsable, contraloría social, enlace entre donantes y solicitantes de apoyo, e incorporación ciudadana a las acciones de gobierno.

Conviene destacar que el sistema que se desarrolló para integrar y coordinar los distintos elementos e intervenciones para instrumentar la nueva propuesta de política social fue el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). Este sistema se convirtió en uno de los proyectos prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social y tuvo como propósito integrar y prestar aquellos servicios –públicos, sociales y privados– más pertinentes a la problemática de la comunidad, para incidir en el fortalecimiento de las familias y las comunidades, como espacios fundamentales de bienestar, seguridad y convivencia de los individuos.

La estructura propuesta para el SECOI adoptó el modelo de varios niveles de los sistemas de salud: el nivel de contacto y red comunitaria que descansaba en el trabajo de las educadoras familiares en salud, quienes detectaban la problemática social de la población y, mediante un sistema de canalización y de información, iban refiriendo a las personas o familias de acuerdo a su problemática específica, hacia un primer nivel de atención. El primer nivel de atención se refiere a las instalaciones públicas y privadas donde se brindan servicios sociales de impacto inmediato en las personas y las familias. En este nivel se fueron alineando todos los servicios sociales que ofrecían las delegaciones. Para que se coordinaran los servicios públicos federales y locales y los servicios privados de las organizaciones civiles, las subdelegaciones de desarrollo social pusieron en marcha los GRICOS (Grupos Interinstitucionales de Coordinación y Operación), en los que se acordaban las estrategias y las políticas y se establecía la colaboración. Finalmente, un segundo nivel de atención es el que se dirige a la población que se encuentra en situaciones de crisis, exclusión o abandono, ya fuera por enfermedades, problemas de violencia o urgencias médicas (Secretaría de Desarrollo Social, 1999).

Uno de los objetivos centrales lo fue la formación de redes comunitarias o de barrio, referidas a la acción solidaria y coordinada que realizan los actores o agentes locales (escuelas, iglesias, comercios, empresas, merca-

dos públicos, organizaciones, etc.) para resolver problemáticas que surgen en su territorio o para mejorar las condiciones sociales del mismo. A este programa se incorporaron 1.200 educadoras de salud, así como diversas organizaciones civiles y sociales. Todo este esfuerzo se planteó con el objetivo de reconstruir el tejido social, y recuperar los valores de solidaridad, competencia sana y trabajo con otros. Se implementaron 27 modelos de intervención que tienen que ver, fundamentalmente, con dos temas centrales: salud mental comunitaria, y cultura y educación (Jusidman, 2002).

El equipo de gobierno que se posicionó en 2000 modificó este planteamiento, no tanto en la concepción de fondo, puesto que recuperó los mismos compromisos (con la justicia social, para mejorar la calidad de vida y reducir la inequidad), sino en las estrategias de intervención y relación con la sociedad civil. Así, en lugar de dar continuidad al fortalecimiento de las instituciones y a la atención de los conflictos sociales, el gobierno de López Obrador decidió dirigir los esfuerzos hacia las unidades territoriales y a canalizar la relación de manera directa e individualizada hacia los sectores más vulnerables y necesitados. No obstante, en el Programa de Desarrollo Social (2001-2006) se parte del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales, y se plantean como objetivos fundamentales los siguientes:

- Contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad.
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.
- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad.

Para alcanzar estos objetivos, se establecieron cuatro líneas estratégicas: promoción del ejercicio de los derechos sociales, promoción de la equi-

dad, prevención del delito, la violencia y las adicciones, y protección a la comunidad (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

Dentro de estas estrategias, cabe destacar que para promover el ejercicio de los derechos sociales —a la educación, la vivienda, el trabajo, la salud, el desarrollo económico, la protección social y el bienestar de los sectores más desprotegidos, con la participación organizada de la ciudadanía—, el gobierno central implementó cuatro programas: el Programa Integrado Territorial (PIT); el programa educativo (libros de texto gratuito para alumnos de secundaria, programa integral de mantenimiento de escuelas, sistema de bachilleratos y de enseñanza superior del Distrito Federal), el programa deportivo (deporte comunitario y de alto rendimiento), y el programa de participación ciudadana (asambleas vecinales, comités vecinales y programas de participación y desarrollo comunitario).

El PIT se convirtió en una prioridad y en el eje de la política social del gobierno. Contaba con varios subprogramas: apoyo a adultos mayores, apoyo económico a personas con discapacidad, apoyo a consumidores de leche LICONSA, apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, créditos a microempresarios, apoyo al empleo y a la producción rural. El programa se diseñó partiendo de un principio de integralidad establecido a partir de la demanda y las necesidades ciudadanas, y tenía como fundamento la actuación coordinada y complementaria de distintas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social (que lo coordinaba), y las secretarías de: Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano y Vivienda. Cabe destacar que este ejercicio de coordinación se realizó con mucha eficiencia a nivel de las cúpulas (en especial en el marco del gabinete de Desarrollo Sustentable y la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social); no obstante, tuvo muchos problemas en su implementación y no se alcanzó a ver, ni llegó a la población, como un programa integral; por el contrario, se llegaron a percibir varias contradicciones y problemas, fundamentalmente porque el programa se implementó desde arriba y no partió de un conocimiento real ni de una visión integral de los problemas, ni supuso una participación activa de la comunidad.

422 Cada uno de los subprogramas tenía lógicas de funcionamiento muy distintas. En la mayor parte de los casos operaron a través de becas o cré-

ditos que las autoridades otorgaron directamente a los beneficiarios, y, también, en algunos casos, como el de Programa de Adultos Mayores, a través de pensiones mensuales fijas. El monto que se otorgó fue el mismo para todos y el número de beneficiarios dependió de los recursos presupuestarios que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa.

El sustento económico de dichos subprogramas fue, como el mismo gobierno lo denominó, el ejercicio de austeridad republicana que permitió liberar fondos por cerca de veinte mil millones de pesos¹³ para el desarrollo, y el sustento político fue la convicción de que es posible y necesario entregar, a los habitantes de la ciudad, los recursos que son suyos y en su beneficio directo (Sosa, 2004).

La distribución de los recursos del Programa Integrado Territorial incluyó a 872 unidades territoriales (de las 1.352) en las que se concentraba la población en condiciones de marginación. La decisión sobre quiénes eran los beneficiarios la tomaba el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero no pasaba por el comité vecinal, a excepción del programa de prevención del delito, que en sus inicios fomentó la participación de los vecinos para definir las prioridades y el uso de los recursos, ejercicio que se mantuvo únicamente en el Programa de Rehabilitación de las Unidades Habitacionales (PRUH), mecanismo que recientemente fue retomado por el Programa de Mejoramiento Barrial, como se verá más adelante.

Una vez que los funcionarios responsables tomaron posesión para el sexenio 2006-2012, se dieron a la tarea de elaborar el programa de Desarrollo Social con base en los lineamientos definidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los principios marcados por la Ley de Desarrollo Social, que había sido reformada en 2005¹⁴. La

13 Alrededor de 1.600 millones de dólares.

14 A pesar de que la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal no se expidió como una "ley marco", ya que en nuestro sistema jurídico no existe ese tipo de ordenamientos, y de que no cuenta con la armonización necesaria con otras leyes y disposiciones reglamentarias en materia de desarrollo social, dicho ordenamiento debe considerarse como el referente fundamental del marco jurídico en la materia, en virtud de que en él se incluyen los objetivos y principios básicos de la política y gestión para el desarrollo social, los cuales tienen un carácter general, aplicable a todos los aspectos que involucra el desarrollo social.

elaboración del Programa estuvo a cargo de algunos funcionarios que habían participado en el gobierno anterior y fue el resultado de un proceso de análisis y deliberación que incluyó la organización de seis foros de consulta, dos seminarios de trabajo con expertos en política social de organizaciones sociales y académicas, dos sesiones de la Comisión Inter-institucional de Desarrollo Social y una sesión del Consejo de Desarrollo Social de la ciudad.

El objetivo central del programa es desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada, que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad, para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derecho en la Ciudad de México. Para ello, define cinco líneas programáticas: 1) ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza; 2) equidad social, de género e igualdad sustantiva; 3) asistencia social con perspectiva de derechos; 4) *participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social*; y 5) desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad (Secretaría de Desarrollo Social, 2007). Para lograr estos objetivos se mantienen los programas que formaban parte del PIT y que con el correr de los años se han ido perfeccionando y consolidando, sobre todo en términos de las reglas de operación, control y transparencia, aunque no hay garantía ni continuidad en el monto de los recursos que se otorgan, ya que estos se pueden incrementar o disminuir dependiendo de las prioridades del gobierno. En los cuatro años que lleva la actual administración, el espectro de los programas y los recursos se han incrementado, pues se han ido sumando nuevos programas sociales. Aunque hay una multiplicidad de programas y acciones sociales, el gobierno reconoce 71 programas con reglas de operación bien definidas (Secretaría de Desarrollo Social, 2010), que se desarrollan a través de diversas Secretarías y dependencias gubernamentales (ver Cuadro 1).

424 No obstante, por otro lado, a lo largo de los cuatro años que lleva el actual gobierno, se observa un retroceso. La política social ha dejado de tener la relevancia y prioridad que se le dio durante el período anterior,

en especial como eje articulador de las acciones de gobierno, y, por lo mismo, la Secretaría de Desarrollo Social ha dejado de jugar el papel normativo y de conducción de los procesos y programas sociales. El PIT desapareció y en lo general, aunque hay algunas excepciones, se perdió todo sentido comunitario y de participación en la implementación de los programas sociales, limitándose a las transferencias económicas o en especie que, a la fecha, se mantienen y están agrupados en el Sistema de Protección Social Red Ángel¹⁵.

Es decir, a pesar del discurso en torno a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)¹⁶, prevalece un modelo de asistencia focalizado por la vía de la expansión de programas de transferencia directa de ingresos, como un paliativo en un contexto de debilitamiento de los mecanismos e instituciones de protección y bienestar social a nivel federal. En general, los programas conservan un marcado signo de asistencia a los más pobres, que acaba derivando en prácticas clientelares; a excepción del programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal —consistente en una pensión o beca mensual que por ley no puede ser menor a la mitad de un salario mínimo—, que tiene cobertura universal y protege a todos los adultos mayores que soliciten el apoyo.

- 15 Se define como el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas. Entre los programas que la conforman se encuentran: “Útiles y uniformes escolares gratuitos, seguro contra la violencia familiar, apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante, promotores educativos, estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí, pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, seguro de desempleo, otorgamiento de estímulos económicos a deportistas sobresalientes y nuevos valores, apoyo a discapacitados, programa de mejoramiento de vivienda en lote familiar, atención integral para madres solteras residentes en el Distrito Federal, becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social, entre otros. A través de una tarjeta se otorga una cantidad mensual a personas de bajos recursos para que puedan atender o resolver sus necesidades básicas (ver Cuadro 1).
- 16 La Procuraduría Social del DF; que en esta administración volvió a recuperar la idea de una *defensoría social del pueblo*, y por ende el objetivo de promover y hacer exigibles los derechos sociales de las y los capitalinos, agrupa los programas en torno al derecho a: la alimentación, la cultura, la educación, un medio ambiente sano, la protección y asistencia a la familia, el trabajo, la salud, una vivienda digna, un nivel de vida adecuado, igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y el derecho a la ciudad (PROSOC, 2008)

La fundamentación de estos programas (Cuadro 1) mezcla argumentos de variada índole: se presentan ligados a la idea de derechos respecto de mínimos sociales de inserción; pretenden renovar y articular la actuación de la política social; apuestan por resolver problemas del presente en la condición de vida de las familias y anticipar problemas del futuro; buscan romper el tradicional asistencialismo porque logran establecer un contrato o acuerdo con las familias; y abren oportunidades para los ex-cluidos (mujeres, adultos mayores, discapacitados, niños, jóvenes) y po-bres, para que alcancen mayores cuotas de poder al interior de su familia y entorno. Sin embargo, no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía.

En el Cuadro 1 también se incorporan otros programas que implican transferencias de recursos del gobierno a la sociedad, organizaciones sociales, civiles o vecinales, pero que tienen un sentido de corresponsabilidad y fomento de la participación comunitaria y ciudadana, a los que nos referiremos más adelante. Estos programas son: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el de Unidades Habitacionales de Interés Social *Ollin Callan* con Unidad en Movimiento, y el de Coinversión Social.

Gobierno-sociedad: modalidades de relación e instancias de participación

La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas

Frente a la crisis de las instituciones y del sistema político mexicano en general se han constituido y fortalecido diversas organizaciones de la sociedad civil, dispuestas a luchar por la democratización del sistema político y la defensa de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos. Estas organizaciones han desarrollado una crítica sistemática al clientelismo y a la corrupción estatal, y en general a los mecanismos de representación y participación corporativos, y han buscado establecer nuevas relaciones y mecanismos de participación y colaboración con los gobiernos.

Si bien democratizar garantizando el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la actividad del Estado requiere de la democratización

de las instituciones públicas y, en general, de un nuevo pacto social que lleve al rediseño de las instituciones y de la misma sociedad, los gobiernos del PRD en el Distrito Federal se plantearon establecer otro tipo de relaciones de colaboración con la sociedad civil y lograr una mayor corresponsabilidad con la ciudadanía. En este caso, se trata de gobiernos, especialmente los dos primeros, que definen *la participación ciudadana* como el eje distintivo básico de la acción de gobierno, y la corresponsabilidad como estrategia fundamental para la construcción de una cultura política de participación ciudadana, donde el Gobierno del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil unen sus esfuerzos para desarrollar una estrategia conjunta que haga frente al proceso de exclusión social que el modelo económico vigente viene generando (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

En este marco tuvo lugar la aprobación de la primera Ley de Participación Ciudadana (en 1998), donde se recogían diversos principios sobre los cuales se debía fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia¹⁷ (*Gaceta Oficial del DF*, 1998). Cada uno de estos principios, aparentemente, apuntaba hacia una nueva cultura política, que alude a “democratizar” la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y, con ello, la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad. Esta ley ha sido objeto de sucesivas reformas, de las cuales la más reciente se aprobó el 27 de mayo de 2010; en esta nueva versión, la participación ciudadana es definida como: “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (Art. 2). A los principios enunciados se añaden otros como: la pluralidad, la responsabilidad social y la autonomía. Se reconoce también la relevancia de la capacitación para la construcción de una ciudadanía plena, el fomento a una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos.

17 En la Ley aprobada en 2004, ya no fueron incluidos estos principios sobre los que se fundamenta la participación ciudadana.

En términos generales se puede hablar de un gran proceso que dio lugar a una serie de mediaciones institucionales (instancias de participación, canales de comunicación, lineamientos normativos, etc.) que actualmente constituyen un complejo y novedoso entramado de relaciones, espacios y mecanismos destinados a auspiciar la participación ciudadana, mediante diversas estrategias de colaboración con el Gobierno. Durante el gobierno Cárdenas-Robles se pueden identificar cinco modalidades básicas de relación: la relación directa de consulta para el gobierno, la relación entre redes de organizaciones civiles y el Gobierno, el desarrollo conjunto de programas específicos, el impulso de proyectos específicos y las consultorías¹⁸. En el gobierno de López Obrador, estas modalidades cambiaron; se fomentó y priorizó la relación con los comités y asambleas vecinales, mientras que la relación con las organizaciones sociales y civiles se diluyó; la relación con estas últimas se conservó fundamentalmente a través del impulso de proyectos específicos y de “coinvertión”; y se destacó la consulta directa a la ciudadanía.

En estos últimos años, durante el gobierno de Ebrard, la participación ciudadana ha dejado de tener relevancia, a pesar del discurso en este sentido y del reconocimiento de la participación como un derecho. Aunque se sostienen varios de los programas, se ha perdido el sustento que fomentaba la participación ciudadana. Se realizan actividades en el territorio pero muy desarticuladas, se han dejado de hacer las asambleas informativas y de rendición de cuentas, se ha dejado de convocar a los consejos temáticos, y aunque los programas de coinversión y otros se han mantenido, el sustento que les daba vida ha desaparecido, al convertirse en simples programas de transferencia de recursos. A excepción de algunos casos o programas donde ciertos actores se han apropiado de los mismos, como veremos posteriormente, en la mayor parte de los casos, no se da ni se fomenta la participación. Debe señalarse, también, que desde la primera elección de los comités vecinales, en 1999, estos no fueron renovados sino hasta diez años después, en octubre de 2010, con las implicaciones que esto tiene.

Para ilustrar el curso seguido por la participación ciudadana en los tres gobiernos perredistas de la Ciudad de México, nos detendremos, a

continuación, en el perfil asumido por la misma en relación con la operación de tres programas vinculados con el desarrollo social que promueven la participación vecinal, ciudadana y de organizaciones civiles: el Programa de Coinversión social, el Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales (PRUH) y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Programa de Coinversión Social

Este programa, conocido —durante el gobierno de C. Cárdenas— como “Novib-GDF”, fue un programa de coinversión y cogestión entre la sociedad civil, el gobierno de la ciudad y una agencia holandesa de cooperación internacional (Novib), con el propósito expreso de generar modelos replicables y propuestas de políticas públicas para el desarrollo social en el Distrito Federal, buscando, en el proceso, contribuir a una transformación positiva en las relaciones entre la sociedad civil organizada y el gobierno del Distrito Federal. Para un primer período de tres años, cada una de las partes acordó aportar un total de US\$ 500 mil por año, para los proyectos que resultaran seleccionados.

La intencionalidad del Programa de Coinversión, aunque de por sí valioso, no se limitó a tratar de potenciar los recursos de las organizaciones para implementar proyectos de desarrollo social, sino que se planteó favorecer la construcción de una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad basada en la corresponsabilidad, a través de un modo de intervención social que respondiera a las necesidades de la ciudadanía.

Se seleccionaron nueve proyectos entre 47 propuestas, estos tienen en común la posibilidad de implementar, probar y consolidar metodologías de intervención en las que se priorizaba la intervención activa de los beneficiarios y/o promotores comunitarios en el diseño de diagnósticos, planes, programas y alternativas de solución. Otro aspecto que comparten es que la mayoría de ellos ofrece servicios alternativos en cuanto a: alimentación, salud, educación, desarrollo urbano, empleo, y proyectos productivos, culturales y recreativos.

En un esfuerzo por reforzar el programa, este se redimensionó durante el gobierno de López Obrador bajo el nombre de Programa de

Coinversión para el Desarrollo Social, en el que participaban con recursos la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Procuraduría Social por parte del Gobierno y, en concreto, de la Secretaría de Desarrollo Social, y por el lado de las organizaciones civiles, la Agencia de Cooperación NOVIB-OXFAM, representada por la fundación Vamos-FDS.

Los proyectos que ha apoyado el Gobierno están dirigidos a construir e incrementar los niveles de cohesión y organización social, así como al desarrollo de capacidades habilidades y conocimientos ciudadanos para la búsqueda de soluciones a problemas comunes, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de personas, familias, grupos, comunidades y diversos sectores sociales. En la última convocatoria se estipula que el programa se propone reforzar procesos de articulación y cooperación entre las organizaciones civiles y las instancias del gobierno central y delegacional, a partir de iniciativas ciudadanas y comunitarias que incidan en el campo de lo público y propicien una sinergia social que favorezca el desarrollo social desde el territorio y el pleno ejercicio de los derechos sociales. Las instituciones que convocan y financian son: la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS), el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES-DF) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) y eventualmente el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC), entre otras.

A lo largo de estos años, los 1.097 proyectos y actividades que se han apoyado se refieren, fundamentalmente, a la atención a indígenas y a jóvenes, promoción de la cultura, atención a adultos mayores, participación en políticas públicas y prevención de la violencia. Cabe destacar que en los últimos cuatro años, los ejes temáticos en los que pueden participar son: desarrollo comunitario, participación social y ciudadana, promoción de los derechos humanos, no discriminación, diversidad familiar, sexual, cultural y étnica, promoción y acceso de las mujeres al ejercicio de sus derechos humanos y a una vida libre de violencias, derecho al acceso a la información pública y rendición de cuentas gubernamentales, comunicación alternativa, equidad, y combate a la pobreza.

Con el fin de no limitarse al apoyo económico y fomentar la corresponsabilidad vinculando los esfuerzos del Gobierno y de las organizaciones, a partir de 2004, se han desarrollado diversas actividades como seminarios y talleres a través de los cuales se pretende el intercambio de conocimientos y el desarrollo de estrategias comunes para contribuir a la formulación de políticas públicas en materia de desarrollo social. Entre estos destacan un el Seminario “La Política Social y las Organizaciones Civiles del Distrito Federal” y dos encuentros (en los que han participado funcionarios y organizaciones) denominados “Construyendo la corresponsabilidad social”, con el objetivo de desarrollar estrategias, acciones y alianzas intersectoriales que permitan la construcción y consolidación de espacios interinstitucionales de reflexión, intercambio y cooperación para la conformación de agendas temáticas y territoriales.

Paralelamente, el Gobierno, consciente de la relevancia de sumar esfuerzos y recursos con organizaciones civiles y privadas para promover y fomentar programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad, implementó el Programa de Financiamiento para la Asistencia Social. Este se define como un trabajo colectivo en el que concurren las participaciones del Instituto de Asistencia e Integración Social del DF, la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), El Colegio de Notarios, la Junta de Asistencia Privada, el Monte Pío Luz Saviñón y el Nacional Monte de Piedad, en un comité evaluador que es responsable de la revisión y elección de los programas beneficiados. El Monte Pío (con el que se inició el programa) y el Nacional Monte de Piedad participan, además, con recursos financieros propios. A la fecha, se han financiado, con 173'076.181 pesos, 1.182 proyectos propuestos por organizaciones sociales, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles. Estos recursos se han destinado a la atención de enfermos terminales, niños, niñas y jóvenes en riesgo o en situación de calle, personas con adicciones, adultos mayores, discapacitados, víctimas de situaciones de emergencia o desastre o mujeres víctimas de violencia, maltrato o desintegración familiar.

Los dos ejercicios se institucionalizaron a partir de la aprobación de la Ley de Fomento para las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, marco jurídico que norma la relación entre el Gobierno

y las organizaciones y en el que se destaca la importancia de su participación en el desarrollo social, haciendo alusión a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, para lo que establece como prerrogativa la posibilidad de que las instituciones reciban fondos públicos para el desempeño de su labor y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas (Canto, 2000b).

Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales

En el gobierno de López Obrador, un programa que destacó por fomentar la participación de los condóminos es el Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales (PRUH), que está a cargo de la Procuraduría Social del Distrito Federal, y responde al reconocimiento de que los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal son residencias colectivas de alta inversión pública (se señala que tienen un valor comercial que rodea los cien mil millones de pesos), que alojan a un núcleo humano de vastas dimensiones, con características sociales y económicas de diferente tipo. La mayor parte de estas unidades fue construida por organismos públicos, y algunas se encuentran en tal estado de deterioro y abandono que ponen en riesgo los inmuebles y, por consecuencia, demeritan las condiciones de vida y la convivencia de quienes habitan dichos conjuntos habitacionales. Si bien la mayor parte de estos conjuntos se ha constituido bajo el régimen de propiedad en condominio, y por tanto sus habitantes son los responsables de la conservación de las áreas comunes, la falta de civismo y, en general, de una cultura condominal, la falta de recursos y la ausencia de programas gubernamentales han llevado a que se observe un profundo deterioro, tanto físico como social, en estos espacios ¹⁹.

19 Para profundizar y conocer más sobre el programa y, en general, las condiciones de habitabilidad de los conjuntos, revisar los informes de investigación coordinados por Judith Villavicencio.

20 Cabe señalar que, para los efectos de este programa, una *unidad habitacional* se considera de *interés social* si esta fue construida por un organismo público de vivienda, como: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Con el fin de abatir y frenar dicho deterioro, se planteó como objetivo del programa: conservar y mejorar las áreas comunes de las Unidades Habitacionales de Interés Social²⁰ del Distrito Federal, y así crear condiciones de bienestar y vida digna para los habitantes de las mismas²¹. Para ello, se planteó que el Gobierno entregaría recursos económicos con el carácter de subsidios o “beneficios” a los habitantes de las unidades habitacionales, con la idea de que, de común acuerdo, los aplicarían para resolver o atender los problemas más apremiantes. Este programa opera desde el nivel central, bajo la coordinación de la Procuraduría Social del Distrito Federal²².

Siendo congruentes con el interés de las autoridades de fomentar la participación y la vida democrática de la ciudad, en los mecanismos de operación del programa, se estableció que serían los mismos condóminos quienes, en asamblea, definirían los problemas a atender, seleccionarían a los proveedores de servicios y manejarían los recursos. Para esto era indispensable que en cada unidad habitacional (UH) se organizaran y constituyeran dos comités, uno de administración y otro de supervisión, con la finalidad de transparentar el manejo de los recursos. Para fomentar la participación y tomar las decisiones, se planteó que en cada unidad se reali-

(INFONAVIT, el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), entre otros. No obstante, a este segundo criterio, se agrega la opción de tener un deterioro evidente o un requerimiento urgente en las unidades habitacionales que fueron construidas por instituciones privadas, en las cuales el apoyo estatal es obligatorio, por el grado de deterioro del inmueble o la demanda ciudadana existente.

- 21 En concreto, se establecieron como objetivos: 1) elevar la calidad de vida de la población de las unidades habitacionales, 2) revertir el deterioro físico y social que se presenta en estos conjuntos habitacionales, 3) generar una cultura de apropiación del espacio público-común en beneficio de la colectividad, 4) mejorar las condiciones de habitabilidad, 5) consolidar y fortalecer la vida condominal, 6) fomentar los valores de la convivencia: tolerancia, respeto, cooperación y participación entre vecinos, y 7) fomentar una cultura de corresponsabilidad entre Gobierno y sociedad para la solución de los problemas.
- 22 La Procuraduría Social (PS) es la institución a la que, en materia condominal, le corresponde procurar y apoyar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio —reformada recientemente—. En este ámbito, la PS es ahora autoridad, pues fue facultada para imponer sanciones administrativas a quienes violen dicha ley, y para llevar el registro de los administradores condominales, autorizar los libros de actas e intervenir en asambleas, si se le solicitare. En esta materia, también tiene facultades como mediadora, conciliadora y árbitro. En materia de arrendamiento, la Procuraduría Social puede realizar la función de amigable composición en casos conflictivos entre inquilinos y arrendatarios.

zarían: 1) una asamblea o reunión en la que se informe del programa, se integre una Comisión de Conservación y Mejoramiento que se encargará de recibir las propuestas de los habitantes de cada UH, y se defina el lugar, la fecha y la hora de la primera reunión de trabajo de la comisión; y 2) reuniones de trabajo en las que, con el apoyo de los operadores, los vecinos: formalicen la solicitud de su ingreso al programa, elaboren el diagnóstico de la UH y el padrón de viviendas para el registro de asistentes a la Asamblea Ciudadana, firmen los compromisos ciudadanos, y revisen y emitan la convocatoria para la Asamblea Ciudadana.

En las reuniones de trabajo se levantan un acta de instalación de la comisión y un acta de acuerdos donde se establecen los compromisos asumidos y las fechas de entrega del padrón por viviendas, y el diagnóstico de la unidad habitacional. Los compromisos ciudadanos quedan establecidos en un contrato de corresponsabilidad, en el que también se establecen los requisitos, el lugar y la fecha acordados por la Comisión de Conservación y Mejoramiento para recibir las diferentes propuestas. En la Asamblea Ciudadana se presentan los distintos trabajos de conservación y mejoramiento que cubrieron los requisitos establecidos y los habitantes votan por aquél o aquellos proyectos que consideran que se deben realizar con los recursos del programa. Por lo general, en las asambleas se presentan dos o más propuestas, algunas se refieren al mismo problema pero con distintos proveedores y costos, y otros hacen propuestas distintas o priorizan más una cosa que la otra. En dicha asamblea, además, se eligen los integrantes del Comité de Administración que se encarga de manejar los recursos, contratar al proveedor de servicios, pagarle, etc., y los del Comité de Supervisión Ciudadana, que debe supervisar el buen manejo de los recursos y el desarrollo de las obras, con la calidad, tiempo y forma con que fueron aprobadas

Sin lugar a dudas, se trata de un programa que ha intentado incorporar a los habitantes de los conjuntos habitacionales tanto en las decisiones como en la administración de los recursos y el control de las obras y, aunque se ha fomentado la participación y la conciencia ciudadana, y esta se ha incrementado año tras año, sigue siendo limitada. Esto es así debido a la falta de una cultura de participación y colaboración, al alto nivel de conflictos vecinales al interior de los conjuntos, a la falta de confianza en sí mismos de los ciudadanos para administrar un recurso colectivo

y finiquitar una obra en beneficio de todos; y a la mala fe de algunos grupos de interés, que se constituyen en el principal obstáculo para la consecución de los objetivos del programa.

En una encuesta aplicada (Villavicencio, 2003a y 2003b) en 28 unidades habitacionales donde el programa llevaba un año operando, solo la mitad (53%) de los 444 vecinos encuestados conocía realmente el programa. De las 225 personas que tenían conocimiento del programa, más de las tres cuartas partes reconoce que la decisión se tomó en una asamblea y que participó en la decisión, y solo el 10% manifestó su desacuerdo con la medida. Resulta interesante que de los que estaban de acuerdo con la decisión que se tomó, 88% respondió favorablemente cuando esta se dio en una asamblea (entre todos), bajó a 78% cuando, dicen, la decisión estuvo fundamentalmente en manos de la administración, y es tan solo de 57% cuando lo decidió un grupo de vecinos, aunque siempre haya sido en asambleas. De las 95 personas que no opinaron sobre el programa, 45% dice que no lo conoce porque no tiene tiempo, casi nunca está en la unidad y, por tanto, no asiste a las reuniones. El 34% no sabe dónde hacerlo, a quién dirigirse o por qué cuando lo hace no lo toman en cuenta, otro 20% considera que participar implica conflictos, y no le gusta meterse en asuntos públicos. El 17% que se mostró en desacuerdo con las decisiones tomadas considera que se necesitaban más otros trabajos (47%), la asamblea no estuvo bien organizada, un grupo impuso su voluntad, la toma de decisiones no fue democrática (31%), y quienes integran los comités no son confiables o pertenecen a otro grupo (14%). Un balance positivo del programa y la participación de los condóminos se puede hacer a partir de la opinión respecto al manejo de los recursos, ya que más de las tres cuartas partes de las personas que conocen el PRUH consideran que los recursos y el mismo programa han estado bien manejados. A la fecha el Programa es plenamente conocido por los habitantes de las unidades, pero aunque se ha incrementado la participación de los condóminos, en general esta sigue siendo muy baja, pues tan solo representa alrededor de un 20% de los habitantes de la unidad y las tendencias siguen siendo las mismas.

Por lo general, el personal de la Procuraduría Social ha tratado de ser muy riguroso y respetar los mecanismos de operación, no solo porque uno de sus objetivos centrales es fomentar la participación de los condó-

minos en la resolución de los problemas de su unidad, sino también porque se ha percatado de que es la mejor manera de evitar conflictos, entre los vecinos, y entre estos y la propia Procuraduría Social. Aún así, ha habido algunos problemas, entre los que destaca que un grupo de vecinos (por lo general el grupo opositor a la propuesta ganadora) se encuentre en desacuerdo con la obra seleccionada; también hay quienes impugnan el procedimiento, pues la votación no se hizo democráticamente, hubo coacción, o asistieron muy pocos vecinos, etc. Cuando los argumentos de quienes se oponen son sólidos y bien fundamentados se ha repuesto el procedimiento (es decir, la asamblea se repite) y con ello se han arreglado los problemas.

También se han presentado algunos problemas con otros funcionarios o representantes populares, que han intentado aprovechar el éxito del programa para establecer relaciones clientelares. En esos casos se han realizado asambleas para aclarar y desvincular a la Procuraduría de tal gestión. Por otra parte, los mecanismos de operación se han ajustado de tal manera que resulta muy difícil hacer proselitismo o establecer relaciones de clientela. Otro problema que se ha ido resolviendo es la falta de capacitación de algunos operadores del programa y de los coordinadores²³, para lo que se han implementado cursos, sobre todo para el manejo adecuado de las asambleas y los conflictos, capacitación que se hizo extensiva a los comités de administración y supervisión.

Cuando, en 2006, un nuevo equipo asumió la responsabilidad de dirigir la Procuraduría Social, se propuso renovar el Programa Social dirigido a las unidades habitacionales, no solo para propiciar mejoras materiales en sus áreas comunes, sino para promover procesos de carácter social, educativo y cultural que favorezcan el fortalecimiento del tejido comu-

23 La estructura organizativa de la Procuraduría Social no estaba preparada para atender un programa de esta envergadura. A la cabeza de la institución se encuentra el o la procuradora (ahora también Coordinadora del PRUH) y de ahí se derivan dos subprocuradurías: la de Quejas y Orientación Social y la de Concertación Social sobre la que recayó la responsabilidad de atender el programa. Además, 24 servidores públicos de la Subprocuraduría de Concertación Social, Subprocuraduría de Quejas y Orientación Social, Coordinación de Oficinas Desconcentradas y Coordinación General de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos integran el equipo responsable del Programa. No se contrató personal habilitado para el programa, todos trabajaban ahí y realizaban funciones muy distintas.

nitario y la organización formal condominal; solo de esta manera podrán revertirse las condiciones de deterioro que aun se presentan en este momento, así como fomentar el desarrollo de proyectos que ayudarán a la sustentabilidad de los conjuntos habitacionales y la protección del medio ambiente. De esta manera, se renovó el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social (PRUH), dando paso al Programa Social de Unidades Habitacionales *Ollin Callan* con Unidad en Movimiento, a través del cual se puso énfasis en la promoción de la participación social y la restitución del tejido social al interior de las mencionada unidades. Además del impulso de presupuesto participativo, que ya se venía dando, para definir de manera colectiva el uso de los recursos en obras de recuperación física, se promovió la organización condominal y comunitaria, para el incentivo de actividades que contribuyeran a la convivencia solidaria y la resolución no violenta de conflictos. Entre 2006 y 2009 se llevaron a cabo más de dos mil obras y miles de acciones sociales, como la formación de coros populares, actividades deportivas y culturales, la promoción de los derechos de las niñas y los niños, actividades educativas y culturales para la prevención de la violencia hacia las mujeres y la defensa de sus derechos humanos, formación de mujeres en oficios no tradicionales, fiestas tradicionales, ferias de salud y actividades lúdicas de promoción de los DESCA. También se impulsaron diez proyectos integrales que son ambientalmente responsables, es decir, que contribuyen al mejoramiento del ambiente. Estos se realizaron gracias al esfuerzo organizativo de los vecinos y vecinas de estas unidades habitacionales.

Además del Consejo de Gobierno (de composición mixta con cuatro consejeros ciudadanos) que rige a la institución, en el 2007 se instauró Consejo Ciudadano de la Procuraduría Social, como una instancia plenamente ciudadana (integrada por treinta miembros de organizaciones sociales y civiles) de consulta, retroalimentación y fortalecimiento de la ciudadanía, con los que la Procuraduría Social delibera en torno a sus programas e iniciativas. Desde este espacio, entre otros, se promovió la

24 Dicha carta tiene como objetivos primordiales: 1. Contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; 2. Contribuir a impulsar procesos de organización social, fortalecimiento del tejido social y construcción de ciudadanía activa y responsable; y, 3. Contribuir a la construcción de una economía

“Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”²⁴ la que fue firmada por las autoridades en Julio de 2010.

Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Con la llegada del primer gobierno electo del Distrito Federal, en 1997, las organizaciones civiles²⁵ que integran la Coalición Hábitat México tuvieron la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió, así, un proceso compartido con el Instituto de Vivienda, para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que autoproducen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda Nueva en Lotes Familiares. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se sumaron la Caja Popular Mexicana, que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto, y una organización social, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que, junto con la organización civil Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI), participó como cofinanciadora. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre estos y el que se puso en práctica en zonas donde ya existía algún tipo de organización de la comunidad, la cual fungió como contraparte e hizo posible la articulación del programa. Sin embargo, el gobierno que tomó posesión en el año 2000 retomó e impulsó el programa de manera masiva, cambió las reglas de operación y disminuyó la participación de las organizaciones sociales y civiles, limitándola a brindar asesoría técnica al beneficiario.

No obstante, la experiencia de estos equipos técnicos en la operación

urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares. El derecho a la ciudad, de acuerdo con estos objetivos, puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social y político de la población, de ordenamiento y manejo territorial sustentables y de crecimiento de la economía solidaria.

25 Estas organizaciones son: el Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento (COPEVI), Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI), Casa y Ciudad, y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI).

del programa les permitió identificar una serie de elementos relevantes que los convenció de la necesidad de ampliar las acciones de mejoramiento más allá de la vivienda. Hacia finales del año 2006, el grupo de asesores técnicos del Programa de Mejoramiento propuso al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) que se dieran a conocer los avances de los resultados de los talleres de habitabilidad, donde se exponían propuestas para apoyar la producción social de la vivienda y del barrio en la Ciudad de México. El titular de la SEDUVI planteó que se realizaran mesas de trabajo coordinadas por el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI) para reflexionar sobre el tema. Si bien estos trabajos no dieron como resultado el diseño de un programa de mejoramiento barrial, sí permitieron que el grupo de asesores técnicos, junto con los demás actores que se habían involucrado en el tema de la producción social del hábitat, se organizaran en el Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio (2006)²⁶.

Este colectivo mantuvo la negociación con las autoridades, y logró que el jefe de gobierno aprobara la realización del programa, pero esta vez junto con la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez admitidos el programa y la asignación de los recursos se integró una comisión con representantes del gobierno y del colectivo para diseñar las reglas de operación y la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Se definió el formato en que se debían presentar las propuestas donde se solicitaba un diagnóstico socioterritorial del barrio, colonia o pueblo en el que habría que intervenir; los objetivos, características y metas del plan; su viabilidad en materia de desarrollo urbano y social, y de protección o mejoramiento del medio ambiente; el programa arquitectónico, el presu-

26 Se trata de un grupo de trabajo integrado por vecinos, organizaciones sociales, organismos colegiados, universidades, organizaciones civiles, talleres de habitabilidad, laboratorios de habitabilidad, profesionistas independientes y estudiantes interesados en promover, desarrollar e impulsar la producción social del hábitat. Sus objetivos centrales son: 1) generar un programa para el mejoramiento integral del barrio y vivienda, con proyectos participativos para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos; 2) incidir en la política pública relativa al mejoramiento del hábitat, para un modelo de mejoramiento integral de los barrios del Distrito Federal; 3) fomentar la participación real de la comunidad socialmente reconocida; y 4) impulsar un desarrollo del hábitat de manera integral, construyendo legitimidad, desarrollo socioeconómico, y dignificación y recuperación de espacios públicos y vivienda.

puesto tentativo y el calendario de trabajo; y los indicadores de impacto, gestión y evaluación del plan. La convocatoria pública se lanzó en junio de 2007 y a ella respondieron agrupaciones u organizaciones vecinales de las 16 delegaciones del Distrito Federal, presentando 139 proyectos.

Uno de los requisitos fundamentales para otorgar el recurso era que el proyecto estuviera avalado por la comunidad, y en el caso que hubiera dos o más, solo se aceptaría aquél con mayor número de votos. Por lo que, una vez cerrada la convocatoria, la Subsecretaría de Participación Ciudadana realizó asambleas ciudadanas en cada una de las colonias, barrios y unidades habitacionales que presentaron proyectos. A partir de este ejercicio solo consiguieron el aval 113 proyectos, los que fueron dictaminados por un comité técnico mixto integrado por cuatro representantes de la sociedad civil y cuatro funcionarios del gobierno.

Para la selección de los proyectos, el comité técnico mixto se basó en los criterios definidos por la convocatoria: factibilidad, claridad sobre la situación jurídica del predio o inmueble donde se realizaría la construcción o el trabajo de mejoramiento, garantía de la operación en la prestación de los servicios, cohesión de la comunidad y el nivel de participación ciudadana mostrada en las asambleas realizadas previamente. También se priorizaron los grados de marginalidad, la conflictividad social y los procesos de degradación urbana, así como la coherencia presupuestal del proyecto y el impacto ambiental que generaría cada uno de ellos. Con base en estos criterios y la cantidad de recursos de los que se disponía (en este caso habían asignado ochenta millones de pesos, provenientes de recursos propios y del gobierno federal a través del programa hábitat), se seleccionaron 48 proyectos. El monto asignado osciló entre uno y cinco millones de pesos por proyecto, para cubrir hasta tres años.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, en los barrios seleccionados se celebró una segunda asamblea vecinal para elegir a los comités de administración y de supervisión; el primero encargado de ejecutar y administrar los recursos asignados al proyecto, y el segundo de vigilar que las obras se realicen de manera correcta y el buen manejo de los recursos.

A principios de 2008 se abrió otra convocatoria. Esta vez se presentaron 267 proyectos y se aprobaron 102, a los que se otorgaron 130 millones en total. El mecanismo de selección fue prácticamente el mismo pero

hubo algunos problemas, tanto en la presentación de los proyectos como en la falta de transparencia en la asignación de los recursos. Por tal motivo, el colectivo exigió que se dieran a conocer las razones por las cuales se habían aprobado o no los proyectos, cosa a la que el gobierno accedió y en una reunión pública presentó la información requerida, es decir, se transparentó el proceso. En 2009 se presentaron 548 proyectos, y se aprobaron 186, que representaron casi 182 millones de pesos. Finalmente, en 2010 se presentaron 752 proyectos y fueron aprobados solo 199, pues los recursos que se destinaron bajaron considerablemente. Al igual que en los años anteriores, se han realizado reuniones de información y evaluación, y foros y talleres con las organizaciones vecinales que han participado en el proceso. A la fecha se han apoyado 541 proyectos, en los que se han invertido poco más de 500 millones de pesos.

La representación territorial

El espacio privilegiado para la participación en un gobierno local es, sin duda, la unidad vecinal: barrios, colonias, unidades habitacionales y pueblos; por ello, en buena medida, la gestión de los servicios se ha realizado por medio de las organizaciones vecinales²⁷. A lo largo de los últimos cincuenta años, hemos visto la permanente necesidad –tanto de las autoridades como de los ciudadanos– de abrir espacios de participación, a la vez que se han diseñado e implementado mecanismos de interlocución entre gobernantes y gobernados, que han transitado de una gestión francamente corporativa y autoritaria a una más concertada y democrática.

En este marco, los comités vecinales han constituido, desde 1999, el espacio institucional de representación territorial para la ciudadanía, y a través de ellos se contempla la participación ciudadana por la vía de la

27 Para compensar la pérdida de representación política, al desaparecer los municipios en el Distrito Federal, desde 1928 se constituyeron los consejos consultivos y aunque fueron cambiando algunas cosas, sobre todo en cuanto a sus atribuciones –cada vez más reducidas–, no fue sino hasta 1970 cuando se modificó la estructura de representación a través de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. Dentro de la lógica de la reforma política, y con objeto de dar mayores atribuciones a estos espacios, en 1994, a raíz de la Ley de Participación Ciudadana, se volvió a modificar la estructura de participación.

representación. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana (1998), entre las funciones de los comités vecinales están: representar los intereses de los vecinos de su colonia; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; y ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales. Para los funcionarios del gobierno y otros actores políticos, más optimistas, este mecanismo permite romper con la clásica estructura corporativa y clientelar que ha prevalecido en las organizaciones vecinales.

Si bien se establece que participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad, es un derecho de los ciudadanos, en la ley no se expresan claramente los mecanismos para ejercerlo, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional). Pues los mecanismos o instrumentos de consulta se encuentran lejos de permitirles participar en las decisiones de gobierno local, especialmente cuando se hace referencia a las funciones de los comités vecinales, que los limita a conocer y emitir una opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones (13 de 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: los vecinos.

Conforme a la Ley de Participación Ciudadana, la integración de los comités vecinales se debe realizar de manera proporcional, bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, a la planilla con más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue, otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos. Por tanto, en las elecciones de 1999, los comités vecinales se integraron no solo por los miembros de una planilla, sino de todas las que contendieron. La falta de integración y coordinación, por no haber acuerdo entre los representantes, producto de su composición política, ha significado un problema para la operación y gestión cotidiana, e incluso para la misma representación e interrelación con las autoridades, por lo que la mayor parte de los comités dejaron de operar, o cada grupo operaba y gestionaba por su cuenta²⁸.

28 A pesar de ello, esta fórmula se mantiene en la nueva ley de participación (2004), lo que ha generado gran descontento entre las organizaciones vecinales que conocen la ley.

Un balance realizado por la Coordinación de Asesores del Gobierno del Distrito Federal señala que para diciembre de 1999 había 1.301 comités vecinales constituidos, de los cuales solo 85% había tomado protesta y 79% mantenía alguna relación con las delegaciones a través de acciones coordinadas. Si bien varios comités vecinales tenían reuniones periódicas con el delegado o la oficina correspondiente a través de audiencias y recorridos, y en algunos casos se habían realizado planes de trabajo conjuntos para resolver problemas como la basura, ambulante, seguridad y usos del suelo, de acuerdo con los reportes de las delegaciones, en la mayoría de ellas, los comités vecinales no llevaban a cabo las responsabilidades y obligaciones que marca la Ley de Participación Ciudadana respecto al trabajo en su ámbito de acción, en buena medida por no conocerla; mostraban posiciones meramente peticionales; carecían de una visión amplia de la demarcación territorial y, en consecuencia, del Distrito Federal; existía poca participación de los comités dentro de su colonia y sobre todo la subsistencia de la cultura de organización vecinal anterior.

A su llegada, el gobierno de López Obrador identificó rápidamente el problema de inmovilidad y falta de participación de los comités vecinales, por lo que se decidió promover la organización y participación vecinal a través de otras dos figuras, también previstas por la ley, las asambleas y las comisiones de trabajo. A través de estas se ha pretendido generar una nueva cultura de participación y activar la vida de los comités vecinales,

a efecto de transparentar el ejercicio del gasto público e involucrar a los vecinos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en las decisiones y en la supervisión de la función pública, evitando el entramado burocrático que les resta recursos materiales y económicos, todo ello en el marco de concretar efectivamente el principio de rendimiento de cuentas (Dirección General de Participación Ciudadana, 2006).

Como hemos señalado, en el Programa de Desarrollo para el Distrito Federal (2000-2006) se establece que para la implementación del PIT los habitantes de cada unidad territorial definirían las prioridades en materia social en asambleas vecinales democráticas. Cada comité vecinal tendría recursos y atribuciones para aplicar los programas de desarrollo social, lo que nunca ocurrió.

No obstante, con objeto de informar al conjunto de la población sobre el Programa Integrado Territorial, los diversos subprogramas y los recursos que se destinarían a cada uno de ellos, se organizó una asamblea por cada una de las unidades territoriales. A partir de estas asambleas se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de los programas y empezar a establecer los términos de la evaluación y seguimiento de los mismos. Las comisiones que se debieron haber integrado por unidad territorial son las de conservación y mejoramiento de las unidades territoriales (para los panistas, imagen urbana), cultura y deporte (ya se han iniciado las primeras acciones en ese sentido), desarrollo económico, educación, salud y grupos prioritarios, prevención del delito, y vivienda.

Unos meses después, en el segundo ciclo de asambleas, se realizaron (de manera masiva y simultánea por toda la ciudad) alrededor de 800 asambleas, en las que los vecinos definieron en qué rubros les gustaría que se gastaran los recursos destinados al Programa de Prevención del Delito. Durante 2001, en total se realizaron 3.173 asambleas vecinales de información y rendición de cuentas, de evaluación de los programas de desarrollo social y de las comisiones de trabajo formadas, todas ellas promovidas y organizadas por el gobierno central. Se calcula que, en promedio, alrededor de 35 personas asistieron a estas asambleas, por lo que se puede decir que participaron poco más de cien mil personas en total, las que —además de ser pocas en número— se mostraron pasivas, poco participativas y sobre todo muy escépticas.

Con el fin de romper con esta inercia y lograr la participación activa y consciente de la población (del 29 de septiembre al 13 de octubre de 2001) se realizó la Primera Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana, durante la que se desarrolló una serie de talleres de capacitación. Estos se dirigieron a los miembros de los comités vecinales y a las comisiones de trabajo, con la idea de que realmente asuman un papel más activo en la definición de la política social o al menos en la definición y distribución adecuada de los recursos que les corresponden. En el diseño y contenido del taller, junto con la Dirección de Participación Ciudadana y la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, diversas organizaciones civiles jugaron un papel muy activo, pues impartieron el 18% de los talleres. En total se realizaron 191 talleres, a los que asistieron 6.245 personas, de las que el 56% era miem-

bro de las comisiones de trabajo, el 25% de los comités vecinales, y el resto (19%) vecinos y otros interesados. La asistencia promedio fue de 36 personas por taller, aunque en algunas delegaciones, como Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, se rebasó los cuarenta participantes.

A finales de ese mismo año, se realizó otra serie de asambleas “de rendición de cuentas”, con el objeto de informar a los vecinos acerca de los avances del programa y los recursos invertidos en él. A la fecha, la participación de la población todavía es escasa y por lo general pasiva, es decir, se limita a escuchar y conocer cómo se han repartido los recursos, pues, a excepción del caso de las comisiones de seguridad, el resto se ha definido previamente. No obstante, lo que sí ha ocurrido es que se ha motivado la integración y la participación de los comités vecinales o de vecinos interesados en su comunidad.

Desde que se inició el programa, cada año se realizan dos tipos de asambleas, al principio las que se denominan de presentación, del Programa Integrado Territorial, y al final las de rendición de cuentas. Así, de marzo de 2001 a noviembre de 2006, se realizaron 9,405 asambleas, todas ellas promovidas y organizadas por el gobierno central. De acuerdo con los datos de la Dirección de Participación Ciudadana (2006), al conjunto de asambleas asistieron un total de 1'204.814, por lo que se calcula que, en promedio, asistieron 128 personas por asamblea.

Posteriormente se realizó un diagnóstico de los comités, y se obtuvo los siguientes datos: de 1.352 comités solo respondieron 1.262, de los cuales 91 existen nominalmente, pues están totalmente desintegrados, y restan 1.171 comités que operan con 4,5 miembros, en promedio (cuando deberían ser 15); solo en el 1% de los comités se identifican quince integrantes, en el 40% participan hasta tres miembros. El 55% de los integrantes de los comités se dice simpatizante o miembro del PRD, 28% del PRI y 7,5% del PAN. Solamente en la mitad de los comités sus miembros fueron electos originalmente, los demás se han incorporado en el camino y, como se aprecia en buena medida, estos grupos se han conformado con militantes perredistas. También la mitad de los miembros de los comités manifestaron no reunirse nunca, y solo 30% dijo congregarse con regularidad y al menos una vez al mes, aunque no se cuenta con la participación de todos los miembros. En los casos (40%) en que se reúnen regularmente, 70% dijo que sí se logran acuerdos entre todos los asistentes; solo 20%

sostuvo que existe una buena relación entre los miembros del comité, el 36% dijo que es regular y el resto que es mala o que no hay relación alguna. A pesar de todo ello, 71% dijo que los vecinos acuden cuando tienen algún problema, pero solo el 37% dijo realizar asambleas vecinales para atender los problemas de la unidad territorial. En la mayoría de los casos, los miembros del comité participan al menos en una de las comisiones de trabajo, pues generalmente se involucran en dos o tres.

Además de lo ya descrito, la propia Ley de Participación Ciudadana presenta algunos aspectos conflictivos respecto a los comités vecinales:

- Los define como instancias de participación, cuando en realidad se trata de instancias de representación.
- Son presentados como las instancias que detentan el monopolio formal de la representación ciudadana.
- Adolecen de una integración desigual y cuentan con una baja participación.
- Poseen atribuciones restringidas: ausencia de reglamentación para participar en la toma de decisiones, ausencia de atribución para la supervisión del desempeño de autoridades y para exigir la rendición de cuentas.
- Hay falta de recursos para el desempeño de sus funciones.

Entre los problemas que presenta esta ley, uno de los más significativos es el reconocimiento de un plano básico para la participación de la ciudadanía: el espacio territorial; y el reconocimiento también de un actor ciudadano claramente definido al que está dirigido este tipo de participación: los (las) vecinos (as). De esta forma, una ley de participación ciudadana que se plantea sin adjetivos no incorpora otros espacios y ámbitos en que tiene lugar la participación (organizaciones sociales y civiles, consejos consultivos, movimientos sociales, etc.), y tampoco reconoce a otros actores como interlocutores, tales como comerciantes, madres de familia, profesionales, mujeres, jóvenes, microempresarios, colonos, vendedores ambulantes, defensores de los derechos humanos, etc.

Así, la participación ciudadana normada por esta ley, al quedar restringida al ámbito vecinal, ha resultado excluyente con respecto a otras formas de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, así como a las diversas identidades colectivas de que son portado-

res los habitantes de la ciudad. A esto se debe, en gran medida, que en el plano normativo, el tema de la participación ciudadana aparezca disperso en distinto tipo de leyes y reglamentos, y que no haya sido posible construir un marco legal articulado para normar esta participación.

A pesar de lo anterior, hay que mencionar que esta ley tuvo una reciente reforma durante el presente año 2010, mediante la cual se ha ampliado el ámbito de la participación, al reconocer a diversos actores urbanos como sujetos de la participación institucionalizada, y también se han introducido nuevas figuras de representación para estos actores. De esta manera, además de los comités ciudadanos (que sustituyen a los comités vecinales) y de los consejos ciudadanos, se establecen, en el plano territorial, los consejos de los pueblos (referidos a los llamados Pueblos originarios), así como la participación de las organizaciones ciudadanas y de los representantes de manzana.

A manera de balance

Acerca de los tres gobiernos perredistas que han regido de manera sucesiva a la Ciudad de México en los últimos trece años, se pueden puntualizar algunas cuestiones

Existe una continuidad manifiesta en los principios básicos de la política de izquierda que ha definido el perfil de los tres gobiernos, sustentados en referentes tales como la redistribución de la riqueza, la justicia social, la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la inclusión social, mediante la democratización de la vida política y social. Esto se ha hecho tangible en la centralidad que han adquirido en el ejercicio gubernamental, por una parte, las políticas sociales y, por otra, los avances hacia la construcción de una gobernabilidad democrática.

Si bien ambos referentes (política social y democracia) representan una continuidad y han constituido dos pilares bien identificados de la política gubernamental perredista, existen notables diferencias en el enfoque con que estas políticas han sido asumidas, así como en las modalidades y estrategias diseñadas para instrumentarlas. De este modo, durante el primer gobierno, si bien la política social estuvo fundamentalmente orientada a la atención de las necesidades sociales de la población, el énfasis

sis se puso en la generación de un proceso inclusivo y participativo de desarrollo, sustentado en la corresponsabilidad, la participación ciudadana y la democratización de los espacios de la gestión pública. En el segundo período, la atención a estas necesidades asumió un carácter dual; por una parte, con la promoción de una suerte de democracia participativa, mediante la integración de asambleas vecinales, para la definición de acciones y proyectos puntuales, y por otra parte, con la instrumentación de importantes programas de carácter asistencial, orientados a la distribución de los recursos de manera individual entre beneficiarios bien identificados de los sectores más desfavorecidos (ancianos, niños y niñas, madres solteras, discapacitados, etc.). Y en la tercera administración, esta política ha avanzado sustantivamente por la vía de los programas asistenciales con una dosis de participación ciudadana. En los tres períodos ha prevalecido, sin embargo, de distinta manera, el interés por elevar al plano de los derechos la atención a algunas de las necesidades sociales más elementales, sin haber logrado instituirlo; tal fue el caso de los derechos sociales, en general, durante el gobierno Cárdenas-Robles, y fue el caso, en el segundo gobierno, del derecho a la salud y a la asistencia social.

En relación al fomento de la democracia y la construcción de una gobernabilidad democrática, indudablemente se advierte una continuidad en el discurso, que contrasta con una concepción y un conjunto de estrategias divergentes entre tales administraciones. Mientras en el primer período existió un interés manifiesto por la construcción de una institucionalidad democrática, con canales y mecanismos diversos para “la atención” a una pluralidad de actores, y que integra tanto al plano sectorial como al territorial; en el segundo período, “la apertura” institucional se constriñe nuevamente, la estructura para la participación se vuelve altamente centralizada (en la “Supersecretaría” de Desarrollo Social), y el énfasis se coloca en el plano territorial (organización vecinal), a tal grado que los espacios de participación para otros actores (organizaciones civiles, sociales, culturales, etc.) no inscritos en esta dimensión desaparecen, se hacen muy difusos o quedan sumamente circunscritos. En el caso del tercer gobierno perredista, la participación territorial en el ámbito de los comités vecinales y las asambleas se reduce al mínimo, y esta se desplaza a la participación localizada a través de programas específicos como el Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social y el

Cuadro 1. Programas sociales del Gobierno del Distrito Federal (2010) (que implican transferencias monetarias o en especie)		
Programa	Objetivo	Monto en dinero o especie (Pesos mexicanos*)
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Promover la participación ciudadana para la recuperación de espacios públicos en colonias, pueblos y unidades habitacionales.	Al menos \$ 500 mil por proyecto (en años anteriores se ha dado un millón y se han apoyado 200 programas).
Comedores comunitarios	Garantizar un derecho. Suministrar alimento a la población.	Se otorgan 200 comidas por comedor comunitario. Subsidio alimentario, costo por comida diez pesos.
Brigada Universitaria de Servicio Social Universitario	Promover la participación ciudadana, mediante el Servicio Social Comunitario en programas de desarrollo social.	\$600 mensuales por seis meses a cada prestador de servicio social.
Paquete de útiles escolares	Apoyar a la economía familiar con la dotación de un paquete de útiles escolares.	Un paquete de útiles por niño o un vale para la adquisición del mismo.
Programa Uniformes Escolares	Apoyar a la economía familiar con la dotación de un uniformes escolares	Un uniforme escolar por niño o un vale para la adquisición del mismo.
Juguetes para niños y niñas	Evitar la discriminación infantil debido a las diferencias sociales, y a su vulnerabilidad social, económica, cultural y educativa.	Cinco mil juguetes entregados a niños y niñas en situación de alta vulnerabilidad.
Conversión para el desarrollo social del Distrito Federal	Financiar proyectos de la sociedad civil para desarrollo social.	El monto máximo a otorgar por proyecto es de \$ 250 mil
Programa de registro extemporáneo de nacimiento universal y gratuito	Apoyar a la economía familiar.	Trámite de acta de nacimiento gratuita.
Programa Seguro Contra la Violencia Familiar	Evitar la discriminación.	\$1.537 mensuales por un año. Se puede ampliar hasta por un año y medio.
Financiamiento para la asistencia e integración social	Financiar proyectos de la sociedad civil para desarrollo social.	El monto mínimo a solicitar será \$50. mil y un máximo de \$ 400 mil por organización civil.
Comedores públicos	Garantizar el derecho a la alimentación.	200 raciones de alimento diario gratuito.
Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el DF	Garantizar el derecho a la alimentación.	\$ 891 mensuales por persona.
Apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante	Garantizar el derecho a la educación.	\$ 400
Programa de la tarjeta "soy joven"	Apoyar a la economía familiar.	Transporte gratuito.

Empleo juvenil de verano.	Apoyar a la economía familiar. Fomentar la participación.	Entre \$ 800 y \$ 1.600 mensuales.
Creación joven	Financiar proyectos de la sociedad civil para el desarrollo social y cultural.	Entre \$ 15 mil y \$ cincuenta mil de acuerdo a viabilidad del proyecto.
Entrega de bicicletas	Apoyar a la economía. Proteger el medio ambiente.	600 bicicletas que serán otorgadas a los jóvenes brigadistas.
Promotores educativos	Garantizar el derecho a la educación.	\$ 2.500 por persona, por tres meses.
Programa Seguro contra accidentes personales de escolares "Va Seguro@" 2010	Garantizar el derecho a la seguridad social.	Gastos médicos, funerarios e indemnización, seguro de vida.
Programa "Prepa si"	Garantizar el derecho a la educación suministrando apoyo económico para evitar la deserción a nivel medio superior.	Becas desde \$ 500 hasta \$ 700 mensuales.
Programa de becas del sistema de bachillerato del gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2010	Garantizar el derecho a la educación suministrando apoyo económico para evitar la deserción a nivel medio superior	\$ 891 mensuales por persona.
Programa de estímulos económicos y/o material deportivo destinado a las asociaciones deportivas para la realización de eventos, torneos o competencias.	Fomentar el deporte.	Equipo, artículos deportivos, pago de transporte o viáticos para competir.
Seguro de desempleo	Garantizar el derecho al trabajo.	Beneficio económico mensual equivalente a treinta días de salario mínimo, se entregará al beneficiario por un periodo de seis meses.
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Garantizar el derecho al trabajo.	\$ 350 mensuales.
Compensación a la ocupación temporal	Apoyar a la economía familiar.	En especie, con herramientas e insumos para desempeñar el trabajo, y económico, en salarios mínimos de acuerdo al rango de especialización.
Ayuda a la reinserción laboral	Garantizar un derecho al goce del derecho constitucional al trabajo.	El monto equivalente a \$ 780 mensuales por beneficiario.
Otorgamiento de becas de servicio social	Apoyar económicamente.	58 estímulos económicos para prestadores de servicio social. Alrededor de \$350
Unidades habitacionales de interés social Ollín Callan con Unidad en Movimiento.	Apoyar al desarrollo comunitario e infraestructura.	Obras públicas y equipamiento urbano en áreas comunes, con un monto, según el total de viviendas, de \$ 400 por cada casa del conjunto habitacional.
Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante	Financiar proyectos de la sociedad civil para desarrollo social. Evitar la discriminación.	Monto económico según el proyecto.

Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios	Fomentar la cultura y tradiciones.	Hasta \$ cincuenta mil por proyecto.
Medicina tradicional y herbolaria en la Ciudad de México	Fomentar la cultura y tradiciones.	Hasta \$ 200 mil por proyecto.
Desarrollo agropecuario y rural en la Ciudad de México	Fomentar la transformación y el desarrollo tecnológico.	De \$ 70 mil a 300 mil por proyecto.
Agricultura sustentable a pequeña escala de la Ciudad de México	Fomentar la transformación y el desarrollo tecnológico.	De \$ 15 mil a \$ 150 mil por proyecto.
Turismo alternativo y patrimonial.	Fomentar la cultura y tradiciones.	De \$ 100 mil hasta \$ 200 mil por proyecto.
Cultura alimentaria, artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México	Fomentar la cultura y tradiciones.	De \$ setenta mil a \$ cien mil por proyecto.
Desayunos escolares	Garantizar un derecho. Suministrar alimento a la población infantil.	Un desayuno escolar. Cuota de recuperación de \$0,50 a \$ uno
Asistencia alimentaria entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	Garantizar un derecho. Suministrar alimento a la población.	Una despensa mensual.
Apoyo económico a personas con discapacidad	Apoyar a la economía familiar.	\$ 861,90 mensuales
Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social	Garantizar un derecho. Contribuir con el derecho a la educación de las niñas y los niños que viven en situación de exclusión social.	\$ 787,80 mensuales
Educación garantizada	Garantizar el derecho a la educación.	Apoyo económico.
Niñ@s talento	Apoyar a niñas y niños talento.	El apoyo directo es de \$1.800 anuales, el cual se divide en depósitos de \$150 mensuales. Una cuenta adicional de \$1.200 anuales, la cual se fracciona en depósitos de \$600, uno en el mes de julio y otro en diciembre.
Potencialidades	Apoyar a niñas y niños talento.	Se brindará un apoyo económico de hasta \$ 1.500 mensuales por niña o niño beneficiario de este programa.
Atención integral para madres solteras residentes en el Distrito Federal	Apoyar a la economía familiar.	Apoyo alimentario equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Atención integral a las mujeres madres solteras de bajos recursos.
* Un dólar = 12,34 pesos mexicanos en promedio en el 2010. El salario mínimo en ese mismo año fue de \$57,46 mensuales. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, 2010		

Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, mientras que la relación con los actores organizados (agrupaciones de la sociedad civil) es prácticamente inexistente, esporádica y muy fragmentada.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2003). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Plaza y Valdés/CEIICH-UNAM.
- Canto, Manuel (Coord.) (2000a). *Entre lo cívico y lo gubernamental: análisis de la relación entre el Gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.
- Canto, Manuel (Coord.) (2000b). *Evaluación de la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C. Mimeo.
- Cruz R., Ma. Soledad (Coord.) (2006). *Espacios metropolitanos II. Población, planeación y políticas de gobierno*. México: RNIU / UAM, Azcapotzalco.
- Jusidman, Clara (2002). "La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal". En *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*, en Álvarez, Huarte, San Juan, y Sánchez Mejorada (Coords.): 97-124. México: UAM UNAM INAH.
- Rabotnikof, Nora (2001). "¿Sirve la reivindicación de lo público para renovar el significado de izquierda y derecha?". Ponencia presentada en el simposio internacional Reabrir Espacios Públicos: Políticas Culturales y Ciudadanía, en México.
- Sánchez Mejorada, Cristina y Lucía Álvarez (2000). "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en la reciente administración". En *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*. Álvarez, Huarte, San Juan y Sánchez Mejorada (Coords.). México: UNAM UAM INAH.

- Sánchez Mejorada, Cristina.(2004). “De actores y programss sociales en la Ciudad de México”. *Andamios. Revista de Investigación Social*. No. 1.
- Sánchez Mejorada, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez (2002). “La ley de participación ciudadana y la política del gobierno actual”. En *Sociedad civil, Esfera Publica y democratización en América Latina* Alberto J. Olvera (Coord.): 263. México: Universidad Veracruzana Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Mejorada, Cristina (2005). *Rezagos de la modernidad: memorias de una ciudad presente*. México DF.
- Sosa E. Raquel (2004). “Pobreza y desigualdad en la Ciudad de México”. En *Pobreza, sigualdad y marginación en la Ciudad de México*, Secretaría de Desarrollo Social. México: Gobierno del Distrito Federal.
- Villavicencio Judith et al. (2003). *El proceso de habitar*. México: Departamento de Sociología de la UAM, Azcapotzalco.
- Villavicencio Judith et al. (2003). *Un programa para mejorar el hábitat en los conjuntos. El Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social*. México: Departamento de Sociología de la UAM, Azcapotzalco.

Documentos

- Dirección General de Participación Ciudadana (2006). “Informe General de Trabajo”.
- Gaceta Oficial del DF (1996). “Estatuto de Gobierno”.
- Gaceta Oficial del DF (1998). “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, Capítulo I, Art. 2, diciembre.
- Gobierno del Distrito Federal (1997). “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1997-2000)”. México DF.
- Gobierno del Distrito Federal (2001). “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006)”. México DF.
- Gobierno del Distrito Federal (2007) “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012)”. México DF.
- INMUJERES (2010) “Ciudad de México, Ciudad de Vanguardia. La Igualdad de Género en la Ciudad de México”. Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. México DF.

PROSOC (2009) “Veinte Años de Actividades. Informe de Actividades 2006-2009”. Procuraduría Social del Distrito Federal. México, DF.

Secretaría de Desarrollo Social (1999). “Servicios comunitarios integrados”. México DF.

Secretaría de Desarrollo Social (2006) “La Política Social en el Distrito Federal (2000-2006). Una Valoración General” México, DF.

Secretaría de Desarrollo Social (2010). “Los programas sociales del GDF. Reglas de operación 2010”.

Todos estos materiales se encuentran disponibles en la página del Sistema de Información del Desarrollo Social <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programasociales2010.pdf>, visitado en enero 3 de 2011.

¿Hacia un nuevo modelo de transporte público en la Ciudad de México? Un recuento de las acciones en curso

Bernardo Navarro Benítez¹

Introducción

El actual gobierno del Distrito Federal (GDF), 2007-2012, viene realizando un esfuerzo considerable en materia de transporte y movilidad, en relación con las condiciones en que se habían desarrollado las políticas en esta materia con anterioridad. Este esfuerzo está dirigido a la transformación de las condiciones hasta ahora predominantes en el transporte capitalino. Para ello se está aplicando un conjunto de acciones y políticas que tienen como fundamento la promoción del transporte público de elevada capacidad y calidad, sustentable y con visión metropolitana: la implantación de la Línea 12 del metro, el Sistema Metrobús-BRT, los corredores de transporte público “Reforma” y “Periférico”, el sistema de corredores Cero Emisiones de Transporte Público, los servicios expresos de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), así como el fortalecimiento de los organismos públicos propiedad del GDF, el Sistema de Transporte Colectivo-Metro, el Sistema de Transportes Eléctricos y la Red de Transportes de Pasajeros (RTP-autobuses) son las bases de esta política. El conjunto de todas estas alternativas ya trasladan, cada día, a más de seis millones de usuarios con rapidez, equidad, eficiencia, accesibilidad (por sus tarifas y el trazado de sus rutas) y sustentabilidad ambiental.

La promoción del *transporte público de elevada capacidad y calidad* ha sido la columna vertebral de una política integrada, de largo plazo e incluyen-

1 Profesor investigador del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

te que el gobierno del DF ha impulsado para sentar las bases para la transformación radical del servicio de transporte colectivo a favor de los usuarios. Esta transformación busca superar la obsolescencia, baja calidad, inseguridad y los severos impactos negativos del servicio de transporte colectivo tradicional, modificando su operación individual “artesanal” y atrasada, en vehículos obsoletos de baja capacidad, con una organización empresarial, estructurada en términos de movilidad, en unidades de elevada capacidad y con una logística de transporte que coloque en el centro la eficiencia y productividad del servicio. El objetivo es colocar a los usuarios y a la ciudadanía como punto central de esta transformación y promover a los transportistas y a la sociedad civil como agentes cruciales del cambio profundo que vive el transporte público capitalino.

Antecedentes y problemática

El transporte colectivo al inicio de la administración y los comienzos de una nueva relación

El transporte colectivo es el servicio de transporte público mayoritario de la metrópoli y constituye la base de la problemática de la urbe a este respecto. Al inicio de esta gestión administrativa, aproximadamente 32 mil unidades de transporte colectivo del DF y 25 mil de los municipios conurbados, entre las que predominaban microbuses, *vans* y *combis*, permitían cubrir la movilidad de 12 millones de usuarios, mediante 109 rutas y 1.142 derroteros, tan solo en el DF. Es decir, era un servicio sumamente fragmentado que, junto con los taxis, arrojaba, con solo 7% de la flota, 27% de los gases efecto invernadero generados en la metrópoli, debido a que casi el 75% del parque vehicular del transporte público ya había cumplido su vida útil y sin embargo se utilizaba intensivamente.

La baja capacidad de las unidades del transporte público se vincula estrechamente a su uso intenso, atrasado, obsoleto, fragmentado y a la forma artesanal de su explotación. Estas características se traducen en una baja productividad en el servicio y en una lógica de explotación económica de los operarios por los concesionarios, quienes recaban una renta o cuota fija, dejando el remanente como ingreso variable del chofer,

ingreso este que dependerá de las condiciones particulares de la demanda del servicio en su ruta, así como de la explotación que realice el operador del vehículo y del pasaje.

Otra característica de la organización del transporte colectivo, que comparte con otros segmentos del transporte público, es su encuadramiento corporativo. Es decir, el transporte colectivo en la metrópoli surgió hace muchas décadas y se expandió amparado en una relación político-social de mutuo interés con las organizaciones corporativas del partido oficial, quienes servían y sirven de vínculo o mecanismo de presión entre los concesionarios y las instancias gubernamentales. El transporte público se expandió, en la época de las *regencias*², brindando apoyos políticos y recibiendo sustentos gubernamentales, prebendas y, en ocasiones, apoyos políticos. Esta compleja relación se daba mediante una estructura de liderazgos jerarquizada, en cuya cúspide se encontraban los liderazgos cúpula, quienes monopolizaban la comunicación y las relaciones políticas y gubernamentales; en tanto, en la base, la masa de los concesionarios, carentes de comunicación y relaciones directas, constituían sustentos de apoyo de los liderazgos, personeros políticos y organizaciones.

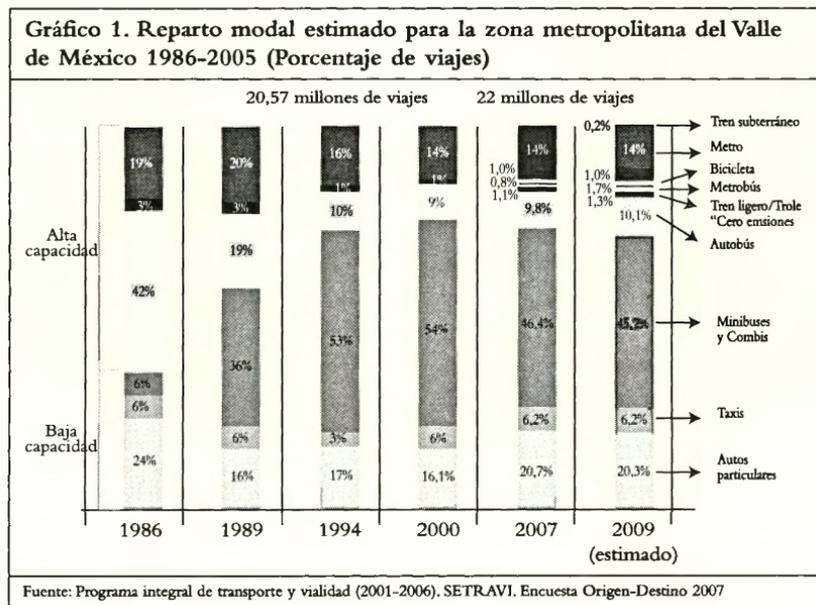
Las actuales políticas de transporte público promueven la relación horizontal con los transportistas, modernizan y transparentan las políticas públicas intentando hacerlas de acceso generalizado, y rompen con viejas formas de interrelación entre gobierno-liderazgos y concesionarios. Las propias políticas concretas desarrolladas en la actualidad al promover alternativas mercantiles y modernas de organización (Metrobús-BRT, corredores de transporte público, sustitución vehicular, Programa Integral del Taxi, etc., los cuales explicaremos más adelante) privilegian la relación técnica, de gestión y administrativa, dándole su justa dimensión al aspecto político, que no determina la acción gubernamental ni la encadena. Se trata de una transición, aún en proceso, que resulta crucial mantener y reforzar para lograr, a mediano plazo, la plena modernización del sector.

2 Hasta 1997, el Distrito Federal era gobernado por un *regente* designado por el presidente de la república.

Los traslados de los usuarios en la metrópoli

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), al igual que en las otras grandes metrópolis del planeta donde ha predominado el modelo de transportación fundamentado en los autotransportes, prevalece un tráfico intenso que, en el caso de nuestra metrópoli, se agudiza por el predominio de los vehículos de baja capacidad, tanto en el transporte público como en el privado, que se traduce en que cerca de 4,5 millones de vehículos en intensa circulación en las vialidades de la urbe posibilitan cerca de 31 millones de viajes cada día. Esto ha significado la acen-tuación y alargamiento de los picos de congestión durante la madrugada-mañana, al mediodía y por la noche; así como severos impactos ambientales del autotransporte, que es responsable de la emisión de cerca de 50% de los gases efecto invernadero (*Gaceta Oficial del DF*, 22/03/2010).

La distribución modal histórica hasta el año 2009 para la ZMCM puede observarse en el Gráfico 1.



La promoción, durante las últimas décadas, de la expansión horizontal de la ZMCM hacia la periferia cada vez más extensa y alejada, con más de 1.400 km² de extensión, obliga a las familias de menores ingresos a realizar largos y costosos traslados en transporte colectivo de baja calidad y con elevadas tarifas, desde los municipios conurbados, para conmutar con el transporte masivo del DF o el transporte colectivo local. El resultado para estas familias es una significativa inversión de tiempo e ingresos para efectuar sus traslados cotidianos, o bien la imposibilidad de efectuarlos debido a la precariedad del empleo, el papel familiar subordinado y/o la elevada edad de los usuarios.

Por ello, en las grandes metrópolis de la actualidad, donde la movilidad resulta crucial para que las familias accedan a los bienes y servicios públicos y privados, propugnar por adecuadas condiciones de movilidad en el transporte público deviene en un objetivo central de la política de inclusión y justicia sociales para los que menos tienen. Este ha sido uno de los objetivos centrales del GDF al impulsar nuevas alternativas de transporte público de elevada capacidad y calidad, accesibles por su localización y también por su tarifa, que minimicen la inversión de tiempo y recursos de las familias que realizan largos recorridos y considerables desembolsos, para garantizar así la movilidad de los sectores más desprotegidos, particularmente los adultos mayores, los niños menores de cinco años y los minusválidos, mediante exenciones tarifarias. Al igual que el establecimiento de servicios exclusivos para mujeres, como el programa “Atenea”, del organismo de autobuses RTP, los vagones restringidos para el sexo femenino del STC-Metro y los trolebuses exclusivos para mujeres, del organismo público Sistema de Transportes Eléctricos que opera el Tren Ligero, los trolebuses y el corredor Cero Emisiones.

Los programas en curso

Ampliación del sistema de transporte colectivo: la Línea 12

El metro de la ciudad de México es una pieza clave para la movilidad cotidiana. Por medio del organismo público Sistema de Transporte Colectivo-Metro (STC-Metro) el gobierno del Distrito Federal provee

directamente a los habitantes de la metrópoli del servicio de metro. Este sistema, en gran medida subterráneo, se encuentra entre los más importantes del mundo, tanto por su extensión (8° lugar mundial para el año 2005) como por la cantidad de usuarios que transporta (4° lugar mundial para ese mismo año). Actualmente está conformado por 11 líneas, 175 estaciones y 201 km, y transporta a 4,3 millones de pasajeros en días laborales. En un año, el metro de la ciudad de México transporta a más de 1.400 millones de usuarios y recorre 116 mil km. Se trata de un servicio de alta capacidad y no motorizado, estratégico para la movilidad y el medio ambiente de la ciudad.

La primera línea del metro se inauguró en el año 1969, y en los últimos diez años, el gobierno de la ciudad no había inaugurado o iniciado la construcción de ninguna otra línea de la red. Sin embargo, durante este mismo período, continuó el proceso de crecimiento de la metrópoli. Por otro lado, en el sur-oriente del Distrito Federal se ubican las delegaciones con las tasas actuales de crecimiento más altas. Si bien el sur de la capital cuenta con cuatro terminales del metro que permiten la vinculación sur-norte, no existe una opción de enlace en metro en sentido oriente-poniente. De este modo, los habitantes del sur-oriente del DF no disponen de metro en la zona, e invierten largos períodos de tiempo para lograr conectividad con otros medios de transporte y completar sus viajes diarios.

La falta de infraestructura, aunada a factores como la concentración de población y la especialización funcional en la Zona Metropolitana, generan una demanda y un patrón de viajes diarios que provocan que las vialidades primarias existentes en la zona sur-oriente operen con altos niveles de saturación la mayor parte del día, particularmente por la congestión que provoca el transporte colectivo fundamentado en microbuses y *combis*, la mayoría de ellos obsoletos. El mismo recorrido que hará la Línea 12, se realiza actualmente en dos horas y media, en promedio. Y se estima que el gasto promedio en transporte de los habitantes de la zona es de 13,50 pesos diarios por persona.

Como parte de la respuesta a esta problemática, el Programa Integral de Transporte y Vialidad (2007-2012) contempla, entre sus proyectos fundamentales, la ampliación del STC. Por ello, en el año 2009 se iniciaron las obras de construcción de la Línea 12 del metro. Esta línea vinculará

central, con la delegación Tláhuac, al sur-oriente; atravesará siete delegaciones y permitirá efectuar conexiones con otras cinco líneas del sistema; recorrerá 24,5 km; tendrá veinte estaciones y dos terminales; y trasladará a 400 mil personas por día. Por otro lado, será una línea que incorporará innovaciones a la Red del Metro, por su concepción y servicios asociados: dispositivos de accesibilidad para personas con discapacidad, guarderías en casi dos tercios de las estaciones, baños públicos, facilidades para el uso de bicicleta en el diseño de las estaciones, escaleras eléctricas, salvaescaleras, y bandas transportadoras.

En cuanto a los resultados esperados, en términos de su impacto en la movilidad, se prevé que será la cuarta línea con mayor demanda de la red, aumentará la interconexión y desempeño de la misma y facilitará el intercambio entre medios de transporte público, pues permitirá a sus usuarios conectarse fácilmente con el Tren Ligero, con la Línea 1 del Metrobús, así como con diversas rutas de la RTP. Por otro lado, permitirá disminuir considerablemente el tiempo y el desembolso requeridos para trasladarse en transporte público desde la delegación Tláhuac hasta el centro de la ciudad. El tiempo se reducirá de las dos horas y media que se requieren en la actualidad, a 45 minutos; y el costo bajará de los 13,50 pesos que actualmente es necesario desembolsar, a \$3,50, que es el precio previsto para el boleto de metro cuando se inaugure la Línea 12, en el año 2012. Adicionalmente, tendrá impactos positivos en los niveles de saturación vial que muestran las delegaciones por las que atravesará, en particular Benito Juárez; su implantación estará acompañada del reordenamiento del transporte en el corredor y puntos de transferencia; y están previstas áreas para el estacionamiento de bicicletas, tanto en las terminales como en las restantes estaciones y ciclovías a lo largo del recorrido. En términos ambientales, se espera que, ya en operación, la Línea 12 permita que se dejen de emitir 400 mil toneladas de dióxido de carbono al aire de la metrópoli, por año.

El proyecto prevé, además, diversos procesos urbanos favorables relacionados con la nueva línea, asociados al desarrollo inmobiliario y a obras de acompañamiento, entre otras: posibilidades de impulso inmobiliario en terminales y estaciones; mejoramiento y ampliación de la capacidad de la red de drenaje, especialmente en áreas inundables; equipamiento para la seguridad pública, incorporando vigilancia en las instalaciones; y mejor iluminación en la zona de influencia.

Corredores de transporte público de elevada capacidad y calidad

De acuerdo con la Encuesta origen-destino de los habitantes de la ZMVM (2007), el transporte colectivo concesionado es la opción más utilizada en la ciudad de México, al absorber alrededor de dos tercios de la demanda. Para ese mismo año, casi 80% de las unidades del servicio eran microbuses que habían rebasado su vida útil y las emisiones de carbono sumaban 150 mil toneladas.

En corredores estratégicos de la ciudad (vialidades primarias, corredores metropolitanos, ejes viales, etc.) circula una gran cantidad de microbuses que, en su mayoría, han cumplido su vida útil y saturan las vialidades debido a su baja capacidad de carga y explotación artesanal; se trata de vialidades con alta concentración de demanda, debido a sus características y a su importancia metropolitana. Este tipo de infraestructura vial requiere unidades de transporte de mayor capacidad. Adicionalmente, algunas características de operación del transporte colectivo concesionado generan impactos urbanos negativos.

El anillo Periférico y la avenida Paseo de la Reforma constituyen casos significativos. Periférico es una vialidad de acceso controlado de crucial importancia metropolitana, con intensa demanda de movilidad y características físicas que posibilitan su funcionamiento como corredor de transporte, pero, aún así, es necesario optimizar sus condiciones.

Los corredores de transporte público se plantean como una alternativa a la situación reseñada previamente. En ellos, el servicio se prestará mediante empresas concesionadas y operará exclusivamente mediante autobuses con motores de última generación, con paradas establecidas con nuevo diseño urbano y servicios a los usuarios, así como sistemas de tarjetas prepago. Se implantarán en vialidades cruciales de la metrópoli, como el paseo de la Reforma, el anillo Periférico y algunos de los principales ejes viales. En la actual administración, se planea implantar hasta seis de estos corredores.

La implantación de estos últimos permitirá la sustitución de unidades, la disminución del parque vehicular y la chatarrización, y estará apoyada en el financiamiento gubernamental de unidades obsoletas, la implementación de una tarjeta prepago y el establecimiento de paradas fijas.

Hasta la fecha (septiembre de 2010), los avances de este programa son los siguientes: en el año 2009 se puso en marcha el corredor Reforma, con dos servicios –ordinario y expreso–, 95 autobuses de última generación, 175 mil usuarios y 28,5 km; y en el año 2010 el corredor Periférico inició operaciones, con 37 km de servicio y 72 paradas fijas.

Programas “Integral para el mejoramiento y modernización del servicio individual público de pasajeros” y de “Sustitución de taxis”

Los colectivos, a pesar de su gran importancia en la transportación urbana, ya que cubren la mayor porción de viajes de la metrópoli, no constituyen el único ámbito conflictivo. A inicios de esta gestión, el servicio de taxis también presentaba una compleja y añeja problemática, cuyo núcleo tenía cuatro componentes fundamentales:

- 75% del total de los concesionarios presentaba diversos grados de irregularidad.
- Dos terceras partes del parque vehicular era obsoleto.
- Existían entre veinte mil y treinta mil taxis irregulares.
- Los vehículos del servicio de taxis eran los principales emisores de contaminantes al aire por pasajero transportado.

De lo anterior se derivaban diversas aristas críticas que alimentaban la problemática del servicio, no solo para los usuarios y la ciudadanía, sino también para los concesionarios y las autoridades: inseguridad, falta de control y eficiencia, incomodidad, dificultades administrativas y de gestión, falta de certeza en las concesiones, inadecuación de la flota, etc.

La importancia de tomar acciones inmediatas a este respecto radicó en la relevancia del sector de taxis:

- Entre 106 mil y 130 mil unidades que brindaban el servicio.
- 200 mil empleos directos y más de un cuarto de millón totalizando los directos e indirectos.
- 1,5 millones de usuarios cada día.

Todo esto llevó al diseño e implementación del *Programa Integral para el Mejoramiento y Modernización del Servicio Individual Público de Pasajeros*, que permitió la regularización de 130 mil concesiones, se homogenizaron las cromáticas según el tipo de servicio en tan solo cuatro opciones, además de permitir contar con la actualización fidedigna del padrón vehicular, así como los datos de concesionarios y choferes de la unidades, haciendo que el servicio sea más seguro para los usuarios.

El programa beneficia a más de 1,5 millones de usuarios, a 130 mil concesionarios y sus familias e, indirectamente, a millones de capitalinos, porque incrementa la seguridad del servicio y genera menores impactos ambientales.

Como complemento del Programa Integral, el gobierno del DF ha impulsado el *Programa de Sustitución de Taxis*, cuyo objetivo ha sido la modernización del parque vehicular de taxis, al promover el reemplazo de unidades obsoletas, para sacarlas de circulación sometiénolas a un proceso de chatarrización. Para ello, el GDF otorga un apoyo de 15.000,00 pesos (un poco más de mil dólares), que permita financiar el enganche. Hasta la fecha se han sustituido más de 67 mil unidades, sumando tanto las que han recibido apoyo gubernamental como las que se han reemplazado por cuenta de los concesionarios.

Igualmente, la acelerada expansión y masificación del empleo de los operadores ocurrió en un marco de falta de regulación y control suficientes, lo que ha llevado a desarrollar políticas de actualización del registro de los choferes, así como, en el caso del servicio de taxis, regularizarlo mediante la elaboración de tarjetones que los operarios deben portar visiblemente en sus vehículos, para facilitar la identificación de los conductores e incrementar la seguridad de los usuarios y la ciudadanía.

Corredor Cero Emisiones, Eje Central

La idea de dotar a la ciudad de México de un sistema de transporte eléctrico no es nueva, de hecho, esta modalidad es la más antigua y nació con el propio siglo XX, con los tranvías eléctricos que, desde su origen, se destacaron por la innovación tecnológica que representaban para su época. Para la década de los años veinte, este servicio era la alternativa de

transporte público mayoritaria. El Servicio de Transporte Eléctrico (STE) como organismo público descentralizado surgió hasta mediados de la década de los años cuarenta. Este nuevo estatus aumentó su responsabilidad con los habitantes de la ciudad de México, al ser una opción segura y sobre todo cuidadosa con el entorno, pues el funcionamiento de las unidades por medio de energía eléctrica lo convierte en una alternativa de transporte de calidad sin sacrificar la calidad del aire.

El Gobierno de la ciudad tiene conciencia de que la demanda de movilidad cambia junto con la transformación social y territorial de la urbe, por ello, en el pasado incorporó nuevas alternativas de transporte público como los trolebuses y, posteriormente, el Tren Ligerero. Frente a las exigencias de la movilidad que el cambio climático y la recuperación del medio ambiente imprimen a las políticas públicas de transporte, el actual jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, decidió implantar una nueva alternativa de transporte eléctrico, con paradas establecidas y que circula en carriles confinados, denominada *corredor Cero Emisiones de Transporte Público* en el Eje Central Lázaro Cárdenas. Esta viabilidad es una de las más transitadas de la ciudad de México y lo conecta de norte a sur, tocando espacios emblemáticos del Distrito Federal, y también importantes lugares dedicados al comercio y los servicios, así como diversos puntos de gran interés para la población. Este servicio opera exclusivamente mediante transporte eléctrico, lo que permitió eliminar de la circulación del corredor a los microbuses y autobuses, los cuales ya habían cumplido su vida útil y producían emisiones de contaminantes muy elevadas.

El nuevo sistema de servicio representa una alternativa ordenadora de la circulación en este corredor, por lo que es compatible con los demás vehículos que se trasladan en esta avenida, y con ello coadyuva a la agilización del tránsito. Para esto, la Secretaría de Transportes y Vialidad del GDF, en concurrencia con las diversas cámaras empresariales y organizaciones de transportistas de carga, acordaron la reorganización de la circulación del transporte de carga, reglamentando los horarios y el tamaño de las unidades autorizadas a circular en el corredor Lázaro Cárdenas.

El servicio de trolebuses en este corredor es una alternativa que ofrece al usuario transportarse en una unidad limpia, tanto en su interior como en su mecanismo, y como consecuencia, gracias al uso de la ener-

gía eléctrica como medio para mover los autobuses, evita que se emitan partículas de gas de efecto invernadero.

Otro de los principales beneficios del servicio es la reducción del tiempo de traslado, ya que la confinación de sus carriles permite que los trolebuses transiten a una velocidad constante, sin que el tránsito de los demás vehículos que circulan por esta arteria interfiera en su recorrido.

Terminal Norte:	Central de Autobuses del Norte
Terminal Centro:	Dr. Pascua
Terminal Sur:	Central de Autobuses del Sur
Longitud de operación:	36,6 km
Puntos de ascenso - descenso:	86 (incluidas las tres terminales)
Velocidad comercial:	18 km/hr
Intervalo de servicio:	2,5 minutos
Tiempo de ciclo:	122 minutos
Flota vehicular:	120 trolebuses
Horario de servicio:	05:00 hrs - 00:30 hrs
Correspondencia con:	Líneas 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 9 del STC-Metro Línea 2 del Metrobús Línea del Tren Ligero
Fuente: elaboración propia con base en <i>Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007- 2012</i>	

Este proyecto forma parte del *Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012* del GDF y responde a las estrategias ambientales enunciadas en el Plan Verde, así como a los objetivos de recuperación urbana y de mejoramiento de la eficiencia y productividad de la ciudad con una perspectiva metropolitana. Algunos de los principales beneficios directos e indirectos, tangibles e intangibles, del corredor son los siguientes: progreso de la vialidad para transporte público de pasajeros y automóviles privados; reducción del ruido y la contaminación; disminución de los tiempos de traslado; interconexión con otros modos de transporte; mejora del entorno urbano sobre el corredor Eje Central; incremento en la seguridad de los usuarios y peatones; y fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía hacia el uso del transporte eléctrico.

La relevancia del corredor Cero Emisiones Eje Central Lázaro Cárdenas se subraya porque brinda accesibilidad a una diversidad de sitios de

interés, desde lugares históricos y culturales, hasta espacios donde se concentran actividades económicas y se ofrece una gran diversidad de servicios³. El corredor se ha caracterizado por su impacto positivo en las condiciones de la circulación sobre el eje, por medio de las restricciones que se crearon en cuanto a la circulación, las cuales se establecieron con la finalidad de agilizar el tránsito vehicular y convertir esta vialidad en una opción rápida y segura, y consisten en que los medios de transporte que comparten este corredor deben cumplir las siguientes condiciones para su uso: los conductores no pueden invadir el carril del Trolebús, en caso de que lo hagan serán sancionados; los movimientos de vuelta a la izquierda y derecha se realizan desde el carril próximo al del Trolebús; las incorporaciones y desincorporaciones de predios y calles se realizan de la misma forma, sin circular por el carril del Trolebús; los taxis solo pueden hacer descender y ascender pasajeros en las calles transversales; y los vehículos con un peso mayor a 3 toneladas y media no pueden circular por el corredor Cero Emisiones en el horario de 06:00 a 22:00 hrs.

Infraestructuras para la movilidad: recuperación de los centros de transferencia modal

La infraestructura para la movilidad incluye una gran diversidad de soportes materiales fundamentales para dar sustento y eficiencia a las diferentes modalidades de transporte que coexisten en la metrópoli. Los carriles exclusivos para el Metrobús, los centros de transferencia modal (CETRAM), los estacionamientos públicos, la infraestructura para el metro, las ciclistas y las vialidades, entre otros de sus componentes, todos ellos resultan de fundamental importancia para brindar conectividad y articulación a la urbe, brindando eficiencia a los intercambios de todo tipo e incrementando la eficacia y productividad metropolitanas.

Los centros de transferencia modal (CETRAM) son elementos modulares en la operación del transporte colectivo y masivo, ya que posi-

3 Gran parte de los principales teatros y museos con que cuenta la ciudad, así como una serie de equipamientos y espacios emblemáticos, como la Oficina Central de Correos, el Banco de México, la Alameda Central, el Palacio de Bellas Arte y la Escuela Nacional de Música, entre otros.

bilitan los intercambios de los pasajeros entre los diferentes medios de transporte y los enlaces zonales y metropolitanos que estos requieren. Son 45 CETRAM. Mejor conocidos como “paraderos”, estos sitios tienen la función principal de concentrar diferentes modos de transporte que ofrecen una gran oferta de destinos, facilitando el cambio entre una unidad y otra. Más de 5 millones de usuarios abordan diariamente una unidad de transporte en estos lugares, de los cuales casi 2 millones provienen de 126 municipios del Estado de México. Es notable la cobertura que se tiene con una flota integrada por poco más de 28 mil unidades, distribuidas en 99 rutas en el Distrito Federal y 125 que llegan hasta el Estado de México. Además, son 39 de 45 los CETRAM que están conectados con alguna de las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo-Metro.

Debido a la inmensa cantidad de usuarios que utilizan cotidianamente los CETRAM —incluso varios de ellos reciben centenas de miles de usuarios cada día y el de Indios Verdes prácticamente un millón de viajeros en el mismo lapso—, los centros de intercambio concentran un gran número de conflictos y problemas, como delincuencia, prostitución, compra y venta de drogas, venta de pornografía y piratería, entre otros, y además reúnen a un alto número de vendedores ambulantes e informales. Adicionalmente, los centros de intercambio fueron diseñados, en gran medida, para recibir vagonetas y microbuses, y no han sido objeto de las adecuaciones necesarias, siendo prácticamente nula la inversión adicional necesaria, en la mayoría de los casos.

Con la idea de atacar estos problemas mediante soluciones multiplicadoras que además de detenerlos traigan una serie de beneficios para la sociedad, se desarrolló el *Programa para la Recuperación de los Centros de Transferencia Modal*. Al respecto, destacan los proyectos correspondientes al CETRAM El Rosario y al CETRAM Chapultepec.

El proyecto de recuperación del CETRAM El Rosario (Metroplaza El Rosario) abarca 65 mil m² de terreno. Allí se implementará la infraestructura social necesaria para satisfacer las diferentes necesidades de los usuarios que transiten por el lugar. Consta de setenta mil m² de construcción, convertidos en infraestructura social al servicio de la ciudad de México, y el costo será de 800 millones de pesos de coinversión pública-privada. Contará con 48 mil m² de servicios, 22 mil m² de área comercial y tecnología de punta, y permitirá brindar gran seguridad, ya que estará

monitoreado por video-vigilancia las 24 horas, los 365 días del año. La promoción de alternativas de intercambio de transporte público junto a servicios fundamentales para la ciudadanía refuerza el objetivo de incentivar otros medios de transporte e irle ganando terreno al automóvil particular, por ello, el lugar contará también con bici-estacionamientos con capacidad para mil bicicletas y 645 cajones de estacionamientos para automóviles.

El proyecto tendrá un impacto ampliado, pues tiene como finalidad beneficiar a los usuarios cotidianos de este CETRAM, así como atraer a otro tipo de usuarios con la oferta comercial y de servicios —gubernamentales y financieros—, y de espacios culturales y deportivos que se concentrarán en el sitio.

Además de los beneficios que se generarán con el reordenamiento del transporte, existirá un monitoreo continuo para su control y regulación y se ofrecerá a la población la seguridad de transitar por un lugar confiable, limpio y sin delincuencia. Lo anterior promoverá la transferencia eficiente entre las líneas 6 y 7 del STC-Metro y la RTP, los trolebuses y el transporte concesionado.

Se espera que el CETRAM El Rosario maneje 190 mil usuarios diariamente, además de treinta rutas de transporte, 700 unidades de transporte público en hora de máxima demanda, 23 mil movimientos diarios de transporte y que brinde accesibilidad a personas discapacitadas.

Este proyecto se encuentra considerado dentro del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 y fue aprobado después de haberse realizado una serie de evaluaciones y estudios necesarios, lo cual garantiza que tendrá una elevada tasa de retorno social (TRS).

Por su parte, el CETRAM Chapultepec se encuentra ubicado en el exterior de la estación del metro Chapultepec, en la Línea 1, que corre de Pantitlán a Observatorio. En las inmediaciones de este paradero existe una gran diversidad de lugares de interés, además del Bosque de Chapultepec, con sus diversos museos, galerías de arte, el Castillo de Chapultepec y el zoológico. Adicionalmente, el lugar donde se localiza el CETRAM es el punto de arranque del corredor Reforma-Chapultepec, donde se localizan diferentes nodos financieros y económicos, como es el caso de la Torre Mayor, y también oficinas públicas y privadas. Estos sitios atraen diariamente, incluyendo los fines de semana, a 253 mil personas,

en promedio, quienes buscan cumplir con sus diferentes actividades laborales, de recreación, deporte, cultura, entre otros.

A más de esto, este paradero es considerado uno de los mayores nodos de transporte público de la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que recibe gran cantidad de unidades de transporte de los municipios mexiquenses. El CETRAM Chapultepec inició su operación hace casi medio siglo, desde 1962, y cuenta con una superficie de terreno de 14.416,5 m², donde se concentran unidades de transporte público, tanto concesionados como de los organismos descentralizados del gobierno del Distrito Federal. Tal es el caso de la Red de Transporte de Pasajeros, el Servicio de Transportes Eléctricos con sus trolebuses y que recibe a los usuarios del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

En el interior del CETRAM se concentran diariamente alrededor de 1.448 unidades de transporte público, las cuales llegan a ocho delegaciones del Distrito Federal y cinco municipios del Estado de México, esto permite garantizar la movilidad metropolitana de la población en esta zona de la urbe y facilitar sus desplazamientos desde diferentes puntos, formando una red estructural de transporte.

Con base en su gran importancia en la movilidad de personas por la ciudad, así como su elevada afluencia de usuarios —aproximadamente 2.700 personas en horas pico—, con diferentes necesidades, se diseñó el proyecto para la recuperación del centro de transferencia modal Metroplaza Chapultepec, el cual fungirá como un espacio articulador del corredor turístico-cultural y financiero de la avenida Paseo de la Reforma. Dicho proyecto está constituido por tres edificaciones: torre de oficinas, con treinta niveles en un área de 74.381 m²; una rambla comercial donde se encontrará ubicado un hotel, que constará de catorce niveles en un área de construcción de 16.427 m²; y por último el área de transferencia modal en dos niveles, con 20.872 m² de superficie.

Es necesario destacar, en esta nueva construcción, la adaptación de áreas abiertas, que crearán un ambiente amigable y fomentarán la interacción de los visitantes, y que se establecerán áreas de jardines entre las construcciones. Otro aspecto de gran relevancia es la creación de un estacionamiento subterráneo de seis niveles, con una capacidad para 2.120 vehículos y estacionamiento para bicicletas; de esta manera se fomentará el intercambio de viajes en automóviles particulares y en transporte pú-

blico, y viceversa. El proyecto, en general, contará con las adaptaciones necesarias para que la accesibilidad a las instalaciones para las personas que presenten alguna discapacidad se realice en condiciones adecuadas.

A continuación se enlistan los beneficios generales de ambos proyectos:

- Incremento de 92% al área de intercambio modal de transporte.
- Incremento del 22% en la oferta de metros lineales de andén.
- Accesos peatonales confinados a andenes.
- Control de acceso de unidades de transporte.
- Centro de control de operaciones.
- Módulos de información y atención al usuario.
- Circulación de peatones y vehículos separadas.
- Cámaras de vigilancia.
- Personal de supervisión de la operación del transporte y seguridad.
- Equipamiento tecnológico.
- Ordenamiento y regulación del comercio.
- Infraestructura, servicios y mobiliario adecuados.
- Accesibilidad total.
- Estacionamiento de vehículos y bicicletas.
- Sanitarios.

Centro de Certificación para los Operadores del Transporte Público (CENFES)

En las ciudades mexicanas, y particularmente en la capital nacional, el transporte constituye un servicio público, y como tal sus operadores tienen una responsabilidad crucial en su prestación a los usuarios y la ciudadanía en general, por su impacto en la seguridad. Es decir, los operadores del transporte público constituyen un eslabón clave del servicio. El crecimiento de este grupo de trabajadores ha sido vertiginoso durante los últimos lustros. Actualmente se cuentan cerca de un cuarto de millón de trabajadores, en lo que respecta a los choferes de los distintos servicios públicos. Este acelerado crecimiento implicó la desprofesionalización de los operadores y respondió no solo al crecimiento acelerado del transporte público de baja capacidad, sino también a la ausencia de alternativas de empleo en el mercado formal de trabajo. Por esto, resulta de crucial

importancia complementar las anteriores políticas de mejoramiento del transporte con la certificación fidedigna de las capacidades, conocimientos y salud de los operadores del transporte público, escolar y de carga registrados en el DF, para garantizar las condiciones de seguridad y adecuada atención a la diversidad de usuarios (ancianos, mujeres, discapacitados, etc.). Para ello, el gobierno del DF, junto con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), estableció un convenio de colaboración para establecer el Centro de Certificación para los Operadores del Transporte Público (CENFES), que se constituyó en acuerdo con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con el objetivo de capacitar y certificar de manera imparcial y objetiva las habilidades, conocimientos, salud y no adicciones de los operadores del transporte del Distrito Federal. A la fecha, 115.630 operadores han sido evaluados y certificados. Pero la labor del CENFES no se agota en este campo, pues el centro también ofrece alternativas a los operadores para algunas de las patologías laborales más comunes, canalizándolos y dando seguimiento a estos trabajadores. El CENFES, además, enriquece sus cursos y certificaciones a partir de la experiencia en proceso y los aportes de académicos, instructores, los propios operadores y sus liderazgos. El objetivo adicional del CENFES es apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los choferes.

Reflexiones finales

Las políticas públicas en materia de transporte, movilidad y su infraestructura impulsadas por el gobierno del Distrito Federal durante los primeros 45 meses del gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, contrastan por su amplitud, variedad y rápido período de implantación, en relación a las de períodos previos de las administraciones del DF.

Estas políticas, como corresponde a una metrópoli de la complejidad de la Ciudad de México, en épocas de globalización, se han caracterizado por impulsar alternativas de transporte público de elevada capacidad y calidad, sustentables y multimodales, ya que han diversificado las opciones de transporte público, abarcando al conjunto de las delegaciones que conforman el DF.

En contraste con los anteriores gobiernos de las “regencias”, cuando el DF era un departamento administrativo de la federación, el conjunto de acciones impulsadas en la actualidad se ha realizado, básicamente, con recursos locales, a pesar de que el DF es la capital nacional.

Sin desmerecer los indudables avances en las políticas de transporte y movilidad de la actual administración, cabe señalar que estas solo han logrado detener las tendencias negativas provocadas en el sector del transporte urbano durante la “década perdida” por la aplicación de las políticas neoliberales, que promovieron la desregulación indiscriminada y la atomización mediante el impulso al transporte de baja capacidad.

Probablemente las políticas actuales ya hayan logrado iniciar la reversión de estas tendencias e indicar las posibilidades de alternativas de movilidad productivas, sustentables y de largo plazo, fundamentadas en el transporte público de elevada capacidad y calidad, accesible por sus localización y sus tarifas, incluso en aquellas alternativas que no reciben subsidio.

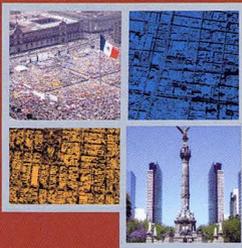
Otro rasgo positivo y relevante de las actuales políticas de transporte urbano es su sentido social, al promover la movilidad de los sectores más desprotegidos mediante exenciones de tarifas y cuantiosos subsidios para garantizar la movilidad de los grupos mayoritarios. Con ello, mediante la movilidad, se promueve el disfrute de la ciudad, la inclusión y la justicia social, tan importantes en épocas de crisis económica y globalización excluyente.

Sin embargo, resulta de crucial importancia mantener el paso, y aun acelerarlo, en materia de transporte público de elevada capacidad y calidad, pues la Ciudad de México comenzó tarde y no debe perder el ritmo. Para esto se requiere establecer un *contrato social para la movilidad*, donde los distintos sectores intervengan con visión de futuro, coloquen en el centro a los usuarios y la sustentabilidad, y actúen, incluso, con generosidad, ya que la viabilidad misma de la metrópoli depende de la eficacia de este contrato.

Documentos

Gaceta Oficial del DF (2010). “Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV) (2007-2012”, número 803 Bis, décima séptima época, marzo 22.v

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2012
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



Este libro está compuesto por textos cuyos autores conforman un grupo de calificados especialistas que desde hace años vienen desarrollando investigación relevante para el conocimiento de la ciudad de México, ciudad-metrópoli que, junto con la principal metrópoli de Brasil, San Pablo, conforma una de las dos más grandes zonas metropolitanas de América Latina. Se trata de una obra colectiva conformada por una selección de textos que cubren varios de los principales temas y problemas que han venido orientando desde los años noventa del siglo pasado, la investigación y el debate sobre esta metrópoli: el (problemático) tránsito hacia un nuevo orden urbano; la evolución del hábitat popular, las nuevas formas de producción del espacio urbanizado y los procesos de renovación urbana; las viejas y nuevas formas de habitar la metrópoli y; los procesos, en absolutos lineales y plagados de obstáculos, de democratización e innovación de la política, la gestión y las políticas urbanas. En conjunto, se ha buscado ofrecer al lector tanto una visión general y actualizada de esta gran metrópoli, como diferentes aproximaciones a las diversas formas en que ha sido y, sobre todo es actualmente, producida, habitada y gobernada.

Emilio Duhau

Emilio Duhau
editor

Ciudad de México:
La construcción permanente
de la metrópoli



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

