

# El desarrollo social de la ciudad de México: una visión exploratoria

Miguel Ángel Vite Pérez\*

Como resultado de la pérdida de la centralidad, la periferización de la ciudad de México ha creado la fragmentación que se ha convertido en un obstáculo para la construcción de identidades no segregadas. Además, el predominio de lo ilegal y lo irregular ha sido una causa impulsora de esa periferización, favoreciendo en situaciones de deterioro económico la generalización de la violencia y la delincuencia, adoptando sus habitantes estrategias de protección caracterizadas por la segregación física, los enclaves fortificados, lo que reproduce una acción social no coordinada y, en consecuencia, los espacios públicos son abandonados para crear otros más exclusivos y privados.

**E**n este artículo el desarrollo social se relaciona con las políticas sociales consideradas como generadoras de bienestar colectivo para los que habitan un país o ciudad, instrumentadas por un gobierno, es decir, ayudan a mantener la gobernabilidad<sup>1</sup>.

De este modo, en el caso de una ciudad, no solamente concentra la infraestructura física para el desenvolvimiento de los negocios privados sino para lograr los propósitos de igualdad y equidad, que tienen un al-

cance universal, debido a que deben de estar garantizados por las instituciones estatales de bienestar social<sup>2</sup>. Por tanto, las acciones de gobierno a través de planes y programas de desarrollo social y urbano<sup>3</sup> se consideran como instrumentos de intervención pública o estatal para evitar que el deterioro de barrios, donde habitan las familias pobres, sean abandonadas, beneficiando al crimen, favoreciendo la disolución de los lazos que mantienen la cohesión social<sup>4</sup>.

Así, el entonces jefe de gobierno de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), más allá de su discurso de campaña: "Por el bien de todos, primero los pobres", lo transformó en el credo que orientó sus acciones sociales en el ámbito urbano; sin embargo, la definición que se realizó, desde su administración, de los grupos favorecidos por sus programas sociales, le permitió establecer una relación regular, caracterizada por la dependencia, dirigida de manera puntual a los que sufren una situación de fragilidad: por ser madres solteras, ancianos sin pensiones, niños que no acuden a la escuela por falta de apoyo monetario, créditos a los desempleados para el autoempleo, niños

\* Doctor en sociología, Universidad de Alicante, España <miguelviteperez@yahoo.com.mx>.

<sup>1</sup> Montagut, Teresa. *Política social. Una introducción*. España: Ariel, 2004, p. 22.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>3</sup> Leff, Enrique. *Aventuras de la epistemología ambiental*. México: Siglo XXI Editores, 2006.

<sup>4</sup> Wacquant, Loïc. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2007, pp. 14-15.

en situación de pobreza que se les apoya con desayunos escolares<sup>5</sup>. En consecuencia, se reconocía que esa situación de fragilidad podría conducir a la ruptura social con respecto a la familia y a las instituciones.

La fragilidad y la dependencia respecto a los programas sociales y la ruptura del vínculo social, desde un punto de vista general, definen la relación social de dependencia de ciertos grupos sociales con los programas sociales<sup>6</sup>.

Entonces, la pobreza es una relación social que puede estudiarse como un proceso que define la dependencia de determinados grupos sociales, considerados como frágiles, de los programas sociales gubernamentales, lo cual no se puede derivar de una lectura legal, por ejemplo, del Artículo 4 de la Constitución<sup>7</sup>, que solamente garantiza derechos sociales de una manera universal.

Por otro lado, las acciones de fomento de desarrollo urbano del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que se dirigieron a revalorizar el espacio del Centro Histórico de la ciudad de México, con la participación de la iniciativa privada, buscaron “refuncionalizarla” para un mejor desenvolvimiento de las actividades comerciales y de turismo, protegiendo también las llamadas áreas de reserva ecológica de las amenazas, que les representa la expansión de los asentamientos de los pobres de la ciudad de México, que no acceden al mercado formal de la vivienda<sup>8</sup>.

Entonces, dependencia de los grupos frágiles de los programas sociales con una probabilidad mayor de la ruptura social, por un lado, y por el otro, el fomento de la revalorización del espacio central de la ciudad de México, funcional a los negocios privados son las dos características que definieron el proyecto de ciudad de un partido de izquierda que gobernó a la ciudad capital.

## El diseño institucional

El origen del diseño institucional para gobernar la ciudad de México se localiza en el Programa General de Desarrollo (1998-2000), establecido por el jefe de gobierno electo en 1997, proveniente del mismo partido de Andrés Manuel

<sup>5</sup> Paugam, Serge. *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial, 2007, p. 65.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>7</sup> “[...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo [...]” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Col. Ordenamientos Jurídicos, 1998, p. 9).

<sup>8</sup> Smith, Peter Michel. *Transnational Urbanism. Locating Globalization*. EU: Blackwell Publishing, 2007.

López Obrador (Partido de la Revolución Democrática, PRD), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, donde se definieron los siguientes objetivos específicos: la incorporación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, junto con el uso del diálogo y la negociación para resolver conflictos entre los diversos grupos de la población. Sin embargo, la participación social se identificó más con la celebración de foros temáticos (cuyos temas fueron de índole diversa como vivienda, agua, vialidad, inseguridad pública, etcétera) y con la difusión de información, a través de trípticos, de las acciones que realizaba el gobierno<sup>9</sup>. Mientras, los conflictos que se atendieron fueron los creados por la ocupación “ilegal” de los comerciantes informales de las calles y avenidas, cobrándoles una cuota por el uso del suelo; al mismo tiempo, las deudas por el servicio de agua y por el pago del predial se condonaron o solamente se les cobró un 50% de la deuda<sup>10</sup>.

Por otro lado, a la Procuraduría Social del Distrito Federal se le confirió la tarea de solucionar los conflictos generados por la indefinición de los derechos de propiedad privada de los condominios y multifamiliares y por la apropiación particular de las áreas comunes como los pasillos y las áreas verdes.

Se reconoció que el objetivo de una sociedad más equitativa, incluyente y solidaria, se lograría a través de la ampliación de la cobertura en la prestación de los servicios públicos, así como el construir las condiciones básicas de protección social y asistencia para los grupos más vulnerables de la población<sup>11</sup>.

Así, el 15 de julio de 1998 se creó el Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, integrado por distintos miembros de la sociedad civil, que tenía que elaborar reflexiones sobre la política social, para consolidar el llamado Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI).

<sup>9</sup> Aquí se incluyeron las acciones más diversas, como foros sobre la reforma política en la ciudad de México, de corresponsabilidad, campañas de educación cívica, consultas públicas sobre los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, la celebración del “Día de los Reyes Magos” a través de la rosca más grande del mundo, con una extensión de 1.750 metros y con 86 cm de ancho, repartida a un millón de personas. Hasta el número de manifestaciones, donde se estableció que durante el primer semestre de 1999 se realizaron 425: 53.2% eran quejas contra el gobierno federal, y el 46.8% tenía que ver con el gobierno de la ciudad de México, y los tipos de demanda con mayor representatividad fueron vivienda, con el 40.7%; las de tipo laboral, con el 18.1%, y con la impartición de justicia representó un 10.2% (*Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, 1998-2000*. Ciudad de México, mimeo, p. 26).

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 38-41.

De este modo, el SECOI se puede considerar como la institucionalización de la relación de dependencia con los frágiles, ya que mediante unidades móviles se deberían de atender algunos problemas de las zonas marginadas, como los de salud y capacitación para el trabajo, a las mujeres víctimas de la violencia familiar, así como a las personas que sufrían abandono o enfermedad mental, estableciendo albergues para menores y personas que vivían en la indigencia<sup>12</sup>.

Mientras, las altas tasas de desempleo en la ciudad de México, se atenderían a través del establecimiento de cursos de capacitación, bolsas de trabajo y mediante la celebración de ferias de empleo, donde diferentes empresas ofertan sus empleos<sup>13</sup>.

Sin embargo, en las ferias de empleo se ofrecían puestos de trabajo con bajas remuneraciones, muy característicos de los pequeños establecimientos donde predomina el trabajo precario<sup>14</sup>.

En el cuadro 1, por ejemplo, se puede observar que los 10 puestos más ofrecidos, durante la celebración de la feria de empleo de agosto de 1999, exigían una formación académica básica y media y el monto de los salarios era bajo<sup>15</sup>.

En términos porcentuales, de acuerdo con el Cuadro 1, el 37.8% de las vacantes ofertadas demandaban estudios de secundaria, el 27.1% estudios técnicos, el 6.2% estudios de bachillerato, y solamente el 10% estudios de licenciatura<sup>16</sup>.

Sin embargo, hasta cierto punto, el tipo de empleos ofertados se relaciona más con los cambios que ha sufrido la estructura económica de la ciudad de México, caracterizada por un repunte de las actividades comerciales y de servicios tradicionales y marginales, como resultado del deterioro de la planta productiva industrial y del rezago, hasta cierto punto, en la demanda de los servicios para la producción<sup>17</sup>.

Con estas bases diseñadas, más tarde, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador institucionalizó la promoción del empleo a través de la celebración de las llamadas ferias del empleo y, entre 1998-2001, se puede observar, en el cuadro 2, que de los 84,187 asistentes solamente fueron contratados 33,806, es decir, el 40%. Por eso, el número de asistentes se ha ido reduciendo debido a que dichas ferias no se han convertido en una solución para el problema del desempleo y subempleo<sup>18</sup>.

**Cuadro 1**  
**Los 10 puestos más ofrecidos de trabajo, según formación académica**

| Número | Puesto                    | Sólo lee y escribe | Primaria | Secundaria | Media Superior | Profesional |
|--------|---------------------------|--------------------|----------|------------|----------------|-------------|
| 1      | Promotor vendedor         |                    | 190      | 1,315      | 1,277          | 38          |
| 2      | Ayudante general          | 32                 | 1,050    | 1,196      | 38             | 30          |
| 3      | Guardia de seguridad      |                    | 407      | 1,224      | 19             |             |
| 4      | Cajero                    |                    |          | 247        | 1,182          | 24          |
| 5      | Costurera                 | 20                 | 445      |            | 22             |             |
| 6      | Encuestador               |                    | 100      | 330        | 5              |             |
| 7      | Operador de telemarketing |                    |          | 11         | 380            | 11          |
| 8      | Demostrador               | 15                 | 20       | 324        | 38             |             |
| 9      | Chofer                    |                    | 90       | 279        | 4              |             |
| 10     | Mensajero                 |                    |          | 305        | 60             |             |

Fuente: Suplemento de Realidades Laborales. *Resultado de la feria para jóvenes*, p. 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

<sup>13</sup> Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *II Informe de Gobierno*. Ciudad de México, mimeo, 1999, p. 9.

<sup>14</sup> Smith, Peter Michel, *op. cit.*, pp. 72-98.

<sup>15</sup> De un total de 21.484 vacantes ofertadas, el 44.7% ofrecía un sueldo que iba de los 1.500 a los 1.999 pesos mensuales, el 38.1% entre los 2.000 y los 3.999 pesos, solamente el 1.5% de las vacantes ofrecía un monto que rebasara los 4.000 pesos al mes (Suplemento de Realidades Laborales. *Resultado de la feria para jóvenes*. Ciudad de México, mimeo, 1999.

<sup>16</sup> De una muestra de 176 empresas, de las 212 empresas participantes en esta feria del empleo, solamente el 43.7% de los solicitantes encontró empleo, es decir, 5.279 de un universo de solicitantes asistentes de 12.093 (Suplemento de Realidades Laborales, *op. cit.*, p. 4). Considerando que en 1999 la población económicamente activa (PEA) era de 3.778.737 personas y la tasa de desempleo se ubicaba en 3.3%, lo que significa que cerca de 124.698 se encontraban desempleadas, entonces el efecto de las ferias de empleo sobre el desempleo fue mínimo (Anexo estadístico del II Informe de Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas. Ciudad de México, mimeo, 1999, p. 237).

<sup>17</sup> Garza, Gustavo y Salvador Ribera. *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*. México: INEGI-COLMEX-IIS-UNAM, 1995, p. 27.

<sup>18</sup> De la Garza, Enrique. *Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México*. México: FCE, 2006.

**Cuadro 2**  
**Distrito Federal: ferias de empleo, 1998-2001**

| Eventos                | 1998   | 1999   | 2000   | 2001*  | Acumulado<br>1998-2001 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| Ferias del empleo      | 1      | 2      | 2      | 1      | 6                      |
| Empresas participantes | 179    | 426    | 385    | 193    | 1,183                  |
| Vacantes ofertadas     | 18,240 | 44,150 | 29,238 | 13,878 | 105,506                |
| Asistentes             | 18,430 | 26,775 | 23,484 | 15,498 | 84,187                 |
| Contratados            | 9,889  | 9,605  | 9,485  | 4,827  | 33,806                 |

Fuente: Anexo estadístico del *I Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*. Ciudad de México, mimeo, 2001, p. 264.

\*Información hasta el 31 de julio.

En los empleos ofertados se puede visualizar una ausencia de demanda de trabajadores para la prestación de servicios sociales, los que también son importantes en la relación de dependencia, es decir, los trabajadores sociales que atienden los problemas derivados de la multiplicación de las situaciones de fragilidad o desigualdad<sup>19</sup>.

Por otro lado, también el cuadro 1 ilustra una contradicción, que es parte del proceso de inserción de la capital mexicana en la económica globalizada<sup>20</sup>: mayores niveles de educación y empleos cada vez menos calificados, estancamiento económico y avance de la educación, lo que resulta inútil en un contexto donde las oportunidades de trabajo son menores y además donde predominan los bajos sueldos<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Dubet, François. *Las desigualdades multiplicadas*. Toluca: UAEM, 2006. "[...] En los servicios sociales predomina la mano de obra calificada debido al elevado porcentaje de médicos, enfermeras y profesores; sin embargo, un rasgo notable es que, a medida que crecen los servicios asistenciales, se incrementa el sesgo a favor de la mano de obra de baja cualificación [...]" Esping-Andersen, Gösta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 141.

<sup>20</sup> La globalización económica se distingue por los siguientes factores estructurales: una hegemonía de los servicios donde se destaca el sector financiero, la expansión de los mercados financieros por todo el planeta (su participación en el PIB mundial se eleva de 6.0% en 1970 a 31.9% en 1989), los avances tecnológicos en la microelectrónica y biotecnología, telecomunicaciones que han fomentado la flexibilización del proceso productivo y la fragmentación territorial de las etapas del proceso productivo, y la conformación de bloques comerciales regionales (Garza, Gustavo. "La megaciudad de México ¿urbe global?" en *Revista Fundación Arturo Rosenblueth* (10): 4-11, 2000, p. 6).

<sup>21</sup> Damián, Araceli. *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*. México: COLMEX, 2002, p. 307. En el proceso de globalización, las ciudades tienen una función estratégica para los sectores financieros y especializados requeridos por las empresas, lo que conforma la llamada ciudad global (Sassen, Saskia. *The Global City, New York, London, Tokyo, New Jersey*. EU: Princeton University Press, 1991), pero en realidad son globales debido a que son afectadas por el proceso de dispersión mundial de las actividades económicas; sin embargo, la ciudad de México y su área metropolitana en el año 2000 ocupó el segundo rango mundial de las grandes urbes aglomeradas (con 19 millones 749 mil habitantes, detrás de Tokio, que tiene 27 millones 856 mil); mientras que ciudades del mundo desarrollado pierden importancia demográfica (como Nueva York, París, Londres) pero son ciudades globales debido a su gran influencia dentro

Otra institución que contribuyó al diseño institucional para establecer la relación de dependencia de los frágiles, considerando que los institutos de vivienda federal se han convertido en promotores del financiamiento crediticio<sup>22</sup>; fue la creación, el 29 de septiembre de 1998, del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI), resultado de la fusión de tres fideicomisos: Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y el Fideicomiso para la Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE)<sup>23</sup>, para construir viviendas<sup>24</sup>, lo que a fin de cuentas no resolvió el déficit anual de 45 mil casas habitación en la ciudad de México<sup>25</sup>.

De este modo, los pilares institucionales se establecieron y, al menos, pudieron darle continuidad a la relación de dependencia que dentro de la retórica del gobierno de López Obrador le sirvió para mantener su compromiso con los pobres.

## El diseño de la relación de dependencia

Nuevamente, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se configura un marco institucional para establecer la política social de los posteriores gobiernos de izquierda que gobernarían la ciudad de México<sup>26</sup>.

de la economía mundial, y no por su monto de población. Desde esta perspectiva, la ciudad de México es una megaciudad que no cuenta con los recursos económicos para resolver la problemática económica, social y urbanística que la caracteriza y, en este sentido, la globalización económica no le ofrece grandes soluciones (Garza, *op. cit.*, pp. 8-9).

<sup>22</sup> Puebla, Claudia. *La política de vivienda en México (1972-1994)*. Los casos de INFONAVIT y FONHAPO. México: Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, COLMEX, 1997, pp. 71-72.

<sup>23</sup> El FIVIDESU fue creado en el mes de noviembre de 1983 por un acuerdo presidencial y estuvo enfocado a la atención de las necesidades de vivienda de los trabajadores de la ciudad de México que habitaban en los asentamientos ilegales y las vecindades deterioradas, pero en realidad solamente apoyó a la autoconstrucción, el mejoramiento de la vivienda y la vivienda terminada, otorgando a los beneficiados los materiales de construcción (previa firma de un contrato donde se comprometían a cumplir determinadas horas de trabajo para lograr los objetivos del mejoramiento de su casa-habitación), pero este mecanismo terminó por beneficiar a las organizaciones sociales vinculadas al partido oficial (Casa y Ciudad, A.C. *Condicionantes para la producción de la vivienda en la ciudad de México*. Documento de discusión, México, mimeo, 1996, pp. 69-70). Por su parte, FICAPRO entró en operaciones en el mes de septiembre de 1987, y su objetivo fue atender la problemática de las viviendas en alquiler de la ciudad de México afectadas por su deterioro. Su papel fue el de conciliar los intereses entre propietarios e inquilinos para que estos últimos adquirieran la vivienda en alquiler. Paralelamente surge el FIDERE con el fin de actuar como intermediario para cobrar los créditos otorgados (*Ibid.*, pp. 75-76).

<sup>24</sup> Cárdenas Solórzano, *op. cit.*, p. 11.

<sup>25</sup> Ortiz, Silvia; Sara Pantoja y María Luisa Vivas. "Parálisis en materia de vivienda" en *Proceso, semanario de información y análisis* (1283): 1-7, 2001, p. 1.

<sup>26</sup> Ziccardi, Alicia. "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática" en *Diálogo y debate de cultura política*, vol. 2 (5-6): 93-125, 1998, p. 94.

Dicha tarea se le confirió a la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), y se estableció que para el funcionamiento de los servicios sociales, debería de existir una corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, y la sociedad civil, cuya cobertura poblacional sería de tipo universal diversificada (con corresponsabilidad ciudadana), favoreciendo a la integración social<sup>27</sup>, como garantía de los derechos sociales; al mismo tiempo, definió la necesidad de acciones específicas para los grupos que consideraba como vulnerables (los frágiles); mientras, la eficacia social se lograría solamente con la descentralización de las políticas y programas sociales<sup>28</sup>.

Esta política social alternativa se caracterizó por establecer una relación de dependencia, llamada de asistencia hacia los grupos vulnerables o marginados, desde la administración gubernamental local<sup>29</sup>, cumpliendo también con el propósito de construir una “ciudad para todos”, lema de campaña del gobierno de Cárdenas (1997-2000)<sup>30</sup>.

Sin embargo, la nueva administración de gobierno en la ciudad de México, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, identificó la situación de fragilidad con la situación de vulnerabilidad:

[...] Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes [...]<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> SESDS. *Política social del gobierno del Distrito Federal*. Ciudad de México, mimeo, 1998, p. 21.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 24-26.

<sup>29</sup> (Gordon, Sara. *Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México*. México: IIS-UNAM, 1998, p. 23). Los programas de asistencia pública del gobierno cardenista tenían como finalidad la inclusión social mediante el fomento y desarrollo de las capacidades de los individuos, la autosuficiencia para superar las desventajas, la reintegración para justificar el carácter temporal de los mismos (SESDS, *op. cit.*, 28); sin embargo, estas acciones no corrigieron las causas que están provocando el problema de la desestructuración social y, por tanto, no alcanzan a reconstruir el tejido social (Zermeño, Sergio. “México: ¿todo lo social se desvanece?” en *Revista del Senado de la República*, vol. 5 (17): 181-197, 1999).

<sup>30</sup> Al voto ciudadano, como parte de los derechos políticos, se le ha conferido la capacidad para cambiar las condiciones socioeconómicas de la ciudad de México, siempre y cuando favorezca al PRD (Cfr., PRD: *Perspectiva y estrategia. Rumbo al 2000*. México, mimeo, 1998, p. 7).

<sup>31</sup> López Obrador, Andrés Manuel. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal*. Ciudad de México, mimeo, 2000, p. 9.

Además, la participación vecinal, canalizada por medio de los comités vecinales<sup>32</sup>, se convertiría en un apoyo para la aplicación de los programas de asistencia social; así como la derivada de las organizaciones sociales<sup>33</sup>.

Por tanto, estableció las siguientes acciones de gobierno dirigidas a los frágiles de la ciudad de México: atención médica domiciliaria y medicamentos gratuitos para todos los adultos mayores de 70 años, y los que se encontraban en abandono se les daría alimentación, también se les brindaría transporte gratuito a través de la red de transporte público como el metro, trolebús y tren ligero, administrados por el gobierno local, lo mismo para las personas con discapacidad, becas para los niños, las mujeres y los pobres, que sufrieran algún tipo de discapacidad; se construirían también 20 mil viviendas anuales para los más pobres de la ciudad; en caso de que el gobierno federal incrementara el precio de la leche subsidiada, como realmente sucedió, el jefe de gobierno lo asumiría y, en consecuencia, aplicaría un subsidio compensatorio<sup>34</sup>.

De este modo, la administración de la fragilidad encontró sus bases institucionales, lo que para algunos críticos fue el inicio de un clientelismo político<sup>35</sup>; sin embargo, también se debe de considerar como la manera en que su compromiso con los pobres se concretó.

## La definición de la relación de dependencia

Es cierto que la ciudad de México ha sufrido una discriminación legal, es decir, las 16 delegaciones que la forman, a diferencia de los municipios del Estado de México, que son parte de su

<sup>32</sup> La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1999 establece que los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes de una unidad territorial con los órganos político-administrativos (los delegados) de la delegación a la que pertenece esa unidad territorial. La forma de integrar el comité es a través de la elección de planillas. Fue una forma de llevar la democracia electiva a los barrios y pueblos de la ciudad de México (Red Vecinal. *¡De vecino a vecino!, el comité vecinal y el gobierno del Distrito Federal*. Ciudad de México: Secretaría de Atención y Participación Ciudadana - Copevi, 1999, pp. 9-10).

<sup>33</sup> López Obrador, Andrés Manuel. *Informe de Gobierno del Distrito Federal*. Ciudad de México, mimeo, 2001.

<sup>34</sup> Estas acciones del gobierno de López Obrador fueron integradas dentro de un programa intitulado *Las primeras 40 medidas que tomará el nuevo gobierno democrático para hacer de la ciudad de México la capital de la esperanza*. Ciudad de México, mimeo, 2000, p. 2.

<sup>35</sup> “[...] la pobreza desempeña un papel crucial en el desarrollo de la política clientelar. Los pobres, [...] es decir,] la ‘clientela en masa’ de las estructuras, son muy receptivos a ‘estímulos materiales’ como favores, trabajo, dinero o —en el caso de las ciudades mexicanas— servicios básicos [...]” “Ward, Peter. “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México” en *Política y Gobierno*, vol. v (1): 95-133, 1998, p. 123).

zona metropolitana, no reciben las aportaciones federales del ramo 33, sobre todo los relacionados con los llamados Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE)<sup>36</sup>. Además, esto también se debe a que durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la pobreza fue ubicada solamente en las áreas rurales<sup>37</sup>.

Sin embargo, lo anterior no fue obstáculo para que Andrés Manuel López Obrador definiera a la otra parte de la relación de dependencia como pobres. Para tal efecto utilizó las unidades territoriales ubicadas en las 16 delegaciones, las que fueron configuradas para la celebración de las elecciones que tenían como finalidad la conformación de los comités vecinales, realizada de acuerdo con el Instituto Electoral del Distrito Federal, en total fueron 1,352 unidades territoriales<sup>38</sup>. Entonces, las sospechas del clientelismo político aparentemente se confirmaban.

**Cuadro 3**  
**Distrito Federal: Población con mayores índices de marginalidad del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT) 2001 Población con marginación\***

| Delegación          | Total de unidades territoriales | Población total | Número de unidades territoriales | Población |
|---------------------|---------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------|
| Álvaro Obregón      | 160                             | 685,327         | 109                              | 475,267   |
| Azcapotzalco        | 91                              | 440,558         | 35                               | 164,866   |
| Benito Juárez       | 56                              | 359,334         | 1                                | 9,756     |
| Coyoacán            | 116                             | 639,021         | 28                               | 271,791   |
| Cuajimalpa          | 36                              | 151,127         | 32                               | 139,729   |
| Cuauhtémoc          | 43                              | 515,132         | 10                               | 115,542   |
| Gustavo A. Madero   | 164                             | 123,922         | 88                               | 694,034   |
| Iztacalco           | 56                              | 410,717         | 43                               | 312,896   |
| Iztapalapa          | 186                             | 1,771,673       | 150                              | 1,508,526 |
| Magdalena Contreras | 41                              | 221,762         | 29                               | 150,401   |
| Miguel Hidalgo      | 75                              | 351,846         | 23                               | 69,713    |
| Milpa Alta          | 12                              | 96,744          | 12                               | 96,744    |
| Tláhuac             | 37                              | 302,483         | 36                               | 296,105   |
| Tlalpan             | 147                             | 580,776         | 79                               | 384,393   |
| Venustiano Carranza | 61                              | 462,089         | 31                               | 217,802   |
| Xochimilco          | 71                              | 368,798         | 61                               | 317,794   |
| Total               | 1,352                           | 8,591,309       | 767                              | 5,225,359 |

Fuente: Anexo estadístico del *Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*. Ciudad de México, mimeo, 2001, p. 31. \*Muy alta, alta y media marginación.

<sup>36</sup> Del Fondo de Aportaciones Federales para los Estados y sus Municipios, el llamado Ramo 33 (clasificado así dentro del gasto federal) la ciudad de México solamente recibió fondos, entre 1998 y el año 2002, del llamado Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), así como del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Estos fondos no tuvieron una incidencia real sobre el desarrollo social (véase *Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios Ramo 33*, <www.segob.gob.mx>).

<sup>37</sup> Boltvinik, Julio. "Geografía de la pobreza en México" en *La Jornada*. México, 30 de agosto de 2002.

<sup>38</sup> *Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal*. Ciudad de México: I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999, p. 45.

Dentro de ellas se eligieron 767 unidades con índices de marginación medio, alto y muy alto, ahí se localizó espacialmente la situación de fragilidad (véase Cuadro 3).

Este método usado por Andrés Manuel López Obrador lo justificó por razones de presupuesto.

[...] Por razones presupuestales fue necesario hacer una selección inicial de los beneficiarios, utilizando el método de focalización territorial, que disminuye al máximo la discrecionalidad, es más justo y reduce los costos administrativos.

Así, se incluyeron como primera prioridad, a los adultos mayores que habitan en las [767] unidades territoriales (UT) del Distrito Federal clasificadas como de muy alta, alta, y media marginación; como segunda prioridad, a los habitantes de vecindades, unidades habitacionales viejas y barrios populares de 265 UT de baja marginación; y como tercera prioridad, los "bolsones de pobreza" en las UT de muy baja marginalidad [...]<sup>39</sup>.

Pero al programa que más publicidad se le dio fue al de apoyo a los ancianos mayores de 70 años, entregándoles tarjetas de ayuda alimentaria<sup>40</sup>. Dichas tarjetas les permitía adquirir alimentos o medicinas por el equivalente de 600 pesos mensuales. Además, de una manera gratuita<sup>41</sup>, se les otorgaría la atención médica.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>40</sup> A partir de diciembre del 2000, según López Obrador se iniciaron visitas domiciliarias para el levantamiento de un padrón de beneficiarios y de verificación de información que los adultos mayores proporcionaron cuando se inscribieron en los centros de salud dependientes de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (*Ibid.*, p. 116).

<sup>41</sup> Estas acciones se encuentran asentadas en el capítulo II de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Y por la necesidad de mantener la participación vecinal como parte de la legitimación de las acciones de gobierno en la materia de atención a los adultos, la misma ley permitió la formación de un Consejo para los Adultos Mayores, integrado por el Jefe de Gobierno (quien se desempeña como presidente del Consejo), la Secretaría de Desarrollo Social (que se desempeña como secretario técnico), la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Procuraduría Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, dos diputados de la Asamblea Legislativa relacionados con la Comisión de Atención a la Tercera Edad, así como por nueve representaciones de organizaciones sociales, privadas o ciudadanos que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia. Entre sus funciones se destaca: su participación en la evaluación de programas para la población de personas adultas mayores, proponer la participación ciudadana en actividades y proyectos dirigidos a la plena integración de las personas adultas mayores en la vida económica, política, social y cultural (*Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*. Ciudad de México: I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999).

## El fomento del desarrollo urbano

En el tema de la vivienda se limitó a retomar las acciones de la Procuraduría Social del Distrito Federal, donde su principal programa fue el de realizar acciones de conservación y mejoramiento de vivienda, localizada en conjuntos habitacionales, promoviendo la convivencia vecinal, atendiendo a 443 conjuntos habitacionales (300,061 viviendas)<sup>42</sup>.

Por otro lado, se impulsó más el mejoramiento de la vivienda de propiedad familiar<sup>43</sup>. Esto último fue resultado del *Bando número 2*, que entró en vigor en diciembre de 2000<sup>44</sup>, donde López Obrador, estableció una prohibición para la edificación de vivienda en 12 de las 16 delegaciones políticas, solamente lo permitió en las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) donde el precio del metro cuadrado de suelo resulta caro para los sectores de bajos ingresos por su dotación de equipamiento urbano y sus edificios y monumentos históricos<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, para el Distrito Federal, reportó un total de 2.131.366 viviendas, y las atendidas por el programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social representó el 14.07% con respecto a ese total (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México, 2000, p. 98).

<sup>43</sup> López Obrador, A. M., *Informe de Gobierno...*, op. cit., pp. 120-123.

<sup>44</sup> El Artículo 115 de la Constitución Política establece las bases político-administrativas de organización de los municipios, y en su fracción II señala que los ayuntamientos, con la participación de las legislaturas de los Estados, están facultados para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de observancia general; sin embargo, para el caso de la ciudad de México, las unidades administrativas llamadas delegaciones todavía no funcionan como municipios, a pesar de que en el año 2000 se eligieron por tres años a sus respectivos delegados. Mientras, el Jefe de Gobierno tiene una responsabilidad "compartida" con el Ejecutivo Federal respecto a los nombramientos del Procurador de Justicia y del jefe de policía; o de la indefensión del Jefe de Gobierno capitalino con relación a su posible remoción por el Senado, así como la decisión en materia de endeudamiento público, que lo decide la Cámara de Diputados. Pero en realidad lo que ha limitado la consolidación del gobierno representativo en la capital del país es lo siguiente: La Cámara de Diputados aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en las elecciones locales solamente podrían participar partidos políticos con registro nacional, y la Asamblea Legislativa se integraría según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Sin embargo, bajo la llamada "cláusula de gobernabilidad" se puede dar el caso de asignar el 51% de los asientos de la Asamblea a un partido que solamente haya obtenido el 30% de la votación. (Marván, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano" en *Reforma política en el Distrito Federal. Memoria del seminario taller*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión del Distrito Federal-Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2001, pp. 98-99).

<sup>45</sup> Por ejemplo, el precio del metro cuadrado de la colonia Del Valle, ubicada en la delegación Benito Juárez, es de 7 mil pesos, lo que resulta inaccesible para los grupos sociales con bajos ingresos (Ortiz, Pantoja, Vivas, op. cit., p. 2).

El *bando 2* intentaba introducir la racionalidad en el desarrollo urbano de la ciudad de México para la planeación de nuevas áreas residenciales, de acuerdo con los lineamientos de protección a las zonas de reserva ecológica<sup>46</sup>.

De este modo, se trataba de evitar el crecimiento "desordenado" en las delegaciones del sur y oriente de la ciudad de México (donde se localizan las áreas de conservación ecológica). Y, por tanto, las acciones de gobierno en vivienda solamente permitirían el mejoramiento o la construcción siempre y cuando existiera terreno regularizado, es decir, el título de propiedad, en alguna de las 12 delegaciones. Mientras, en las 4 delegaciones centrales, donde su característica principal ha sido su despoblamiento en los últimos 34 años, saliendo 1.200.000 habitantes, se pretendía construir vivienda para los estratos sociales de bajos ingresos, sin considerar las limitaciones señaladas: vivienda edificada en suelo caro por la infraestructura urbana que concentra.

Sin embargo, fueron acciones insuficientes para renovar el 50% de las viviendas, de un total de las 2.131,366 viviendas existentes en el año 2000, deterioradas o a media construcción, localizadas en colonias habitadas por los estratos socioeconómicos bajos, lo que ha terminado por incrementar el déficit acumulado, calculado en más de 200 mil viviendas<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> (Sager, Tore. "The Rationality Issue in Land-use Planning" en *Journal of Management History*, vol. 5 (2): 87-107, 1999, p. 93). El 4 de octubre de 2002, el Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Manuel López Obrador, ordenó el desalojo, con la ayuda de la policía, de un asentamiento irregular ubicado en una zona de conservación ecológica en la delegación Xochimilco, conocida con el nombre de Amalacachico. Y resultaron afectadas 800 familias, y la extensión del terreno que ocupaban era de 7 hectáreas; sin embargo, la mayoría había comprado sus predios (entre 80.000 y 150.000 pesos) a fraccionadores que militan en el PRD. Pero durante el desalojo hubo violencia, debido a que los líderes del asentamiento colocaron una malla electrificada para impedir el paso de la policía (resultaron heridos 4 policías), y detuvieron a 27 personas con los siguientes cargos: tentativa de homicidio contra los 4 policías y lesiones, con penas entre los 8 y 20 años de prisión. Pero los vecinos afectados también denunciaron (lo que corroboró el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., Emilio Álvarez Icaza) que los policías cometieron actos de saqueo en los pequeños comercios del asentamiento (Ramírez, Bertha. "Prácticamente agotado el suelo habitacional del D.F." en *La Jornada*. México, 9 de septiembre de 2002, p. 37). Sin embargo, López Obrador también dijo que las áreas de reserva ecológica invadidas por las mansiones de los ricos serían desalojadas y, por tal motivo, formó una comisión (integrada por las secretarías de Medio Ambiente y de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Consejería Jurídica y la Dirección de Patrimonio Inmobiliario) para revisar los expedientes correspondientes (Baltazar, Elia. "Se demolerán inmuebles en que se detecten irregularidades: Encinas" en *La Jornada*. México, 9 de octubre de 2002, p. 38).

<sup>47</sup> Ortiz, Pantoja, Vivas, op. cit., p. 6.

Pero, el llamado “crecimiento desordenado” de la ciudad de México ha seguido la lógica de las empresas inmobiliarias y de los fraccionadores clandestinos<sup>48</sup>, resultado del incremento de la demanda no solvente, que también forma parte de la relación de dependencia, por un lugar en donde edificar su vivienda, lo que en términos políticos, en su momento, fue redituable para el partido oficial (Partido Revolucionario Institucional, PRI), pero lo grave de la situación es que muestra también la ausencia de una política de vivienda para las clases bajas de la ciudad de México<sup>49</sup>.

**Cuadro 4**  
**Asentamientos irregulares en la ciudad de México, 1998**

| Delegación            | Total de asentamientos territoriales | Número de hectáreas | Número de familias | Número de habitantes |
|-----------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|
| Xochimilco            | 169                                  | 623.3               | 20,000             | 84,200               |
| Tlalpan               | 133                                  | 487.7               | 7,566              | 31,862               |
| Cuajimalpa de Morelos | 50                                   | 600.6               | 4,009              | 16,877               |
| Tláhuac               | 30                                   | 156.7               | 2,277              | 9,586                |
| Azcapotzalco          | 29                                   | Nd                  | 870                | 3,662                |
| Álvaro Obregón        | 23                                   | 837                 | 3,465              | 14,587               |
| Gustavo A. Madero     | 20                                   | 56                  | 3,090              | 13,008               |
| Iztapalapa            | 18                                   | 2325                | 13,451             | 56,528               |
| Cuauhtémoc            | 16                                   | Nd                  | 400                | 1,684                |
| Magdalena Contreras   | 14                                   | 221.26              | 3,324              | 13,994               |
| Coyoacán              | 9                                    | Nd                  | 232                | 976                  |
| Milpa Alta            | 7                                    | 506.81              | 2,107              | 8,870                |
| Total                 | 518                                  | 5814.37             | 60,791             | 255,834              |

Fuente: Baltazar, Elia. “Disputa de 18 años, tras el choque de la Unión Popular Emiliano Zapata y colonos de la franja” en *La Jornada*. México, 11 de mayo de 1998, p. 46. Nd significa no disponible.

Por ejemplo, la delegación Xochimilco, ubicada en el sur de la ciudad de México<sup>50</sup>, según el cuadro 4, concentraba el mayor número de asentamientos irregulares (169), donde habitaban 84,200 personas, es decir, cerca del 22.83% del

<sup>48</sup> Legorreta, Jorge. *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México, 1970-1993*. México: Centro de Ecología y Desarrollo, 1994, p. 61.

<sup>49</sup> (Varley, Ann. “Clientelism or Technocracy? The Politics of Urban Land Regularization” en Harvey, Neil (ed.). *Mexico dilemmas of transition*. Londres: The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press, 1993, p. 249). Carlota Botey, responsable de la Dirección General de la Regularización Territorial (DGRT) de la ciudad de México, dijo que el suelo habitacional en el Distrito Federal se ha agotado y los asentamientos irregulares ubicados en zonas de conservación ecológica no serían regularizados, pero aclara que el suelo urbano que sobra es poco y la oferta inmobiliaria es inaccesible para las mayorías, ya que el precio del metro cuadrado es de 500 pesos (50 dólares/10 pesos por dólar) en las delegaciones del sur como Xochimilco y Tláhuac (Ramírez, *op. cit.*, p. 40).

<sup>50</sup> Colinda al norte con la delegación Coyoacán, al noreste con Izta-palapa y Tláhuac, al sureste con Milpa Alta, y al poniente con Tlalpan; es la tercera demarcación en extensión.

total de habitantes que en el año 2000 existían en dicha demarcación (368,798), sobre 623.3 hectáreas, lo que significaba el 4.97% de la superficie total de la delegación (ver cuadro 5). Sin embargo, de ese total de asentamientos irregulares, 109 se encuentran en áreas destinadas al rescate y preservación ecológica, y 60 en la zona de la montaña, con un tiempo de consolidación que va de 2 a 15 años, alojan a 20 mil familias y se ubican en Santiago Tepalcatlalpan, San Mateo Xalpa, San Andrés Ahuayucan y Santa Cecilia Tepetlapa<sup>51</sup>.

Por su parte, la delegación Tlalpan<sup>52</sup>, con 133 asentamientos irregulares, donde se ubican 7,566 familias, de acuerdo con el cuadro 4, muestra un crecimiento de habitantes por hectárea importante, lo que ha sido posible por la urbanización acelerada de la zona montañosa del Ajusco, considerada como suelo de preservación ecológica, donde se ubica la mayor parte de los asentamientos ilegales<sup>53</sup>.

En la delegación Cuajimalpa de Morelos<sup>54</sup> se localizan 50 asentamientos irregulares, donde habitan 16,877 personas, dispersos en una superficie de 600.6 hectáreas. En su mayoría han surgido en suelo de conservación ecológica, caracterizado por sus superficies minadas, con pendientes, de desagüe natural, propicios para sufrir deslizamientos del terreno; sin embargo, 18 de ellos se encuentran en zonas de alto riesgo por ser áreas de escurrimiento natural y de paso de líneas de alta tensión<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Vidrio, Manuel y Gerardo Ávila. “Delegación Xochimilco” en Garza, Gustavo (coord.). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal-COLMEX, 2000, pp. 641-642.

<sup>52</sup> Tlalpan se ubica al sur de la ciudad de México. Colinda al norte con las delegaciones Coyoacán y Álvaro Obregón, al sur con el estado de Morelos, al este con las delegaciones de Xochimilco y Milpa Alta, al oeste con la delegación Magdalena Contreras y el Estado de México.

<sup>53</sup> La zona del Ajusco se localiza en el surponiente del Distrito Federal y es una porción de la cordillera neovolcánica que forma el límite sur de la cuenca de México. Dicha región es pedregosa, el agua de lluvia se filtra y forma mantos subterráneos que brotan como manantiales; una parte de ella se ha reservado como parque nacional por sus recursos forestales, como las coníferas y los árboles de maderas blandas (Schteingart, Martha. “Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la ciudad de México. El caso del Ajusco” en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 2 (3): 449-477, 1987, p. 457).

<sup>54</sup> Limita al norte con la delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Huixquilucan del Estado de México, al sur con los municipios de Jalatlalco y Ocoyoacac, al oriente y suroriente con la delegación Álvaro Obregón, y al poniente con los municipios de Huixquilucan, Lerma y Ocoyoacac. Tiene tres cauces semipermanentes: el río El Borracho, los arroyos Santo Desierto y Tacubaya, y el agua que se filtra en la zona poniente alimenta los acuíferos de la ciudad de México, pero en su zona sur se encuentra el parque nacional llamado Desierto de los Leones.

<sup>55</sup> Preciat, Eduardo y Sergio Contreras. “Delegación Cuajimalpa de Morelos” en Garza, Gustavo (coord.). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal-COLMEX, 2000, pp. 569-570.



Entre 1980 y 2000 en la delegación Tláhuac<sup>56</sup>, el número de habitantes por hectárea se incrementó de 15 a 35.4 (véase Cuadro 5). Resultado de una intensa corriente migratoria, favorable al surgimiento de asentamientos irregulares, cerca de 30 (véase cuadro 4), localizados en el sur y en el extremo nororiente de la delegación, a las faldas de la sierra de Santa Catarina, llamados San Juan Ixtayopan y La Conchita, donde habitan aproximadamente 2,277 familias, las cuales han edificado 2,075 viviendas en una superficie de 157 hectáreas (véase cuadro 4). Pero, 344 de las mismas, se encuentran en suelo de conservación ecológica y carecen de servicios urbanos básicos<sup>57</sup>.

**Cuadro 5**  
**Distrito Federal, densidad de población por**  
**delegación 1980-2000**  
**Habitantes por hectárea**

| Delegación            | Superficie, hectárea | 1980 | 1990 | 2000 |
|-----------------------|----------------------|------|------|------|
| Álvaro Obregón        | 7.720                | 149  | 83   | 89   |
| Azcapotzalco          | 3.330                | 416  | 143  | 132  |
| Benito Juárez         | 2.663                | 214  | 153  | 135  |
| Coyoacán              | 5.389                | 100  | 119  | 126  |
| Cuajimalpa de Morelos | 8.095                | 41   | 15   | 19   |
| Cuauhtémoc            | 3.244                | 226  | 184  | 159  |
| Gustavo A. Madero     | 8.662                | 73   | 146  | 142  |
| Iztacalco             | 2.290                | 243  | 196  | 179  |
| Iztapalapa            | 11.506               | 46   | 130  | 154  |
| Magdalena Contreras   | 7.536                | 64   | 26   | 29   |
| Miguel Hidalgo        | 4.640                | 108  | 88   | 76   |
| Milpa Alta            | 28.375               | 7    | 2    | 3    |
| Tláhuac               | 8.534                | 15   | 23   | 35.4 |
| Tlalpan               | 30.499               | 5    | 16   | 19   |
| Venustiano Carranza   | 3.342                | 25   | 155  | 138  |
| Xochimilco            | 12.517               | 4    | 22   | 29   |
| Distrito Federal      | 148.342              | 54   | 55   | 58   |

Fuente: Anexo estadístico del *Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*, op. cit., p. 23.

En el cuadro 5 se puede observar que las 4 delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), han disminuido el número de habitantes por hectárea, lo que es resultado del cambio en el uso de suelo, que dejó de ser habitacional para transformarse en un territorio, donde se alojan principalmente las actividades comerciales y de servicios, lo que ha provocado una expulsión de pobla-

<sup>56</sup> Se ubica en el extremo sureste de la ciudad de México y colinda al norte con Iztapalapa, al este con la delegación Xochimilco, al sur con Milpa Alta, y los municipios del Estado de México que colindan son La Paz al norte, y Chalco, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad al este.

<sup>57</sup> Ibarra, Valentín. "Delegación Tláhuac" en Garza, Gustavo (coord.). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal-COLMEX, 2000, p. 622.

ción hacia las delegaciones de la periferia y de los municipios conurbados, pero también ha generado una subutilización y deterioro paulatino de su infraestructura urbana<sup>58</sup>.

Por su parte, las delegaciones donde se localiza la mayor parte de los asentamiento ilegales, se han caracterizado por un crecimiento importante de habitantes por hectárea, pero la tendencia, ahora, es la ocupación de los suelos de conservación ecológica, lo que, con la introducción en la agenda gubernamental del tema del medio ambiente, ha significado la instrumentación de medidas restrictivas para controlar la expansión de los asentamientos irregulares en dichas zonas ecológicas<sup>59</sup>.

Por otro lado, la disminución de habitantes por hectárea en delegaciones como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco (ver cuadro 5), también se puede interpretar como un indicador del límite de su crecimiento, lo que se ha transformado en un factor que favorece al proceso de expulsión de población, que es una causa que alimenta a los nuevos asentamientos populares irregulares, sobre todo de parte de la población joven que ha formado nuevos hogares y requiere urgentemente el satisfacer sus necesidades de vivienda<sup>60</sup>.

Pero este crecimiento por expansión periférica se ha expresado como una ocupación, no libre de conflictos, hacia los municipios del Estado de México, consolidando a la ciudad de México como una zona metropolitana<sup>61</sup>.

Cabe considerar que las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Magdalena Contreras, son las que conservan las áreas agrícolas de la ciudad de México. Milpa Alta con 12.294.68 hectáreas, Tlalpan, 2.992.00, Xochimilco, 2308.00, Tláhuac, 5.102.00, y Magdalena Contreras, 220.00, para ser un total de 22.916.68 hectáreas, es decir, representa el 15.44% del total de la superficie del Distrito Federal<sup>62</sup>.

Esto implicaría la existencia de una dinámica local particular de las actividades económicas, la cual asume diversas formas en lo relacionado con el mercado laboral,

<sup>58</sup> Garrocho, Carlos. "El centro de la zona metropolitana de la ciudad de México: ¿auge o decadencia?" en Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.). *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*. México: SEDESOL-El Colegio Mexiquense, 1995, pp. 79-80.

<sup>59</sup> Lezama, José Luis. *Aire dividido, crítica a la política del aire en el Valle de México, 1979-1996*. México: COLMEX, 2000.

<sup>60</sup> Cruz, María Soledad. *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México: UAM-A-RNIU, 2001, pp. 187-188.

<sup>61</sup> Coulomb, René y Cristina Sánchez (coords.). *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*. México: Cenvi, 1991.

<sup>62</sup> Pisanty, Irene. "Ecosistema y áreas verdes urbanas" en Garza, Gustavo (coord.). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal-COLMEX, 2000, p. 478.

ante la retirada del papel regulador del Estado, configurando el territorio de la ciudad de México bajo una desigualdad en el acceso a los equipamientos y servicios<sup>63</sup>. Al mismo tiempo, también como resultado de la pérdida de la centralidad, la periféricación de la ciudad de México ha creado la fragmentación que se ha convertido en un obstáculo para la construcción de identidades no segregadas<sup>64</sup>. Además, el predominio de lo ilegal y lo irregular ha sido una causa impulsora de esa periféricación, favoreciendo en situaciones de deterioro económico la generalización de la violencia y la delincuencia, adoptando sus habitantes estrategias de protección caracterizadas por la segregación física, los enclaves fortificados<sup>65</sup>, lo que reproduce una acción social no coordinada y, en consecuencia, los espacios públicos son abandonados para crear otros más exclusivos y privados<sup>66</sup>.

## La relación de dependencia y la política social

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se intentó convertir los programas sociales en política social<sup>67</sup> a través de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, donde se establecía el compartir responsabilidades entre el gobierno capitalino y la sociedad para

<sup>63</sup> (García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo, 1995, p. 61) “[...] las plazas comerciales tienen como dueños a compañías o corporaciones pero que su uso es colectivo. Al ser privados, los administradores controlan el espacio de una manera más rígida que si pertenecieran al Estado [...] El visitante del centro comercial no puede comportarse como si estuviera en la calle, debe aceptar una serie de normas y el código de comportamiento del establecimiento, como si estuviera de visita en el espacio de alguien más, no como si caminara por su ciudad [...]” (López Levi, Liliana. “Los centros comerciales como espacios multifuncionales” en *Argumentos* (27): 91-120, 1997.

<sup>64</sup> Nivón, Eduardo. “De periferia y suburbios, territorio y relaciones culturales en los márgenes de la ciudad” en García Canclini, Néstor (coord.). *Cultura y comunicación en la ciudad de México. Primera parte, modernidad y multiculturalidad: la ciudad de México a fin de siglo*. México: UAM-I-Grijalbo, 1998, pp. 205-233.

<sup>65</sup> Wacquant, *op. cit.*

<sup>66</sup> Davis, Mike. *Ciudad de cuarzo. Arqueología del futuro en Los Ángeles*. España: Lengua de Trapo, 2003.

<sup>67</sup> López Obrador ha justificado de la siguiente manera su asistencialismo: “[...] al diablo con el truco de la derecha de calificar de populistas los programas de apoyo social, nosotros vamos a seguir gobernando para los pobres, ¡arriba los de abajo! [...] el presupuesto del gobierno de la ciudad] no se va a utilizar jamás para subsidiar a los empresarios y a los banqueros, se va a utilizar para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes del Distrito Federal [...]” (Llanos, Raúl. “Defiende López Obrador sus programas sociales” en *La Jornada*. México, 3 de septiembre de 2002, p. 37).

impulsar el desarrollo social por medio de programas y proyectos, configurando un órgano de consulta, de opinión y de vinculación entre gobierno y sociedad, llamado Consejo de Desarrollo Social, integrado por el jefe de gobierno, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, un funcionario público de la misma, quien fungiría como secretario técnico, incluyendo también a los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Desarrollo Económico, de Salud, de Obras y Servicios Públicos, de la Subsecretaría de Trabajo, de la Procuraduría Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa, pertenecientes a las comisiones relacionadas con el desarrollo social, y tres representantes de las organizaciones civiles, sociales y de las instituciones de Asistencia Privada, instituciones académicas y grupos empresariales, reproduciendo dicha estructura a nivel de los gobiernos de las 16 delegaciones<sup>68</sup>.

En consecuencia, la relación de dependencia, es decir, la situación de vulnerabilidad<sup>69</sup>, tenía que ser también la referencia para que se justificara la necesidad de una política social (*Ley de Desarrollo Social... op. cit.*, p. 2).

De acuerdo con Esping-Andersen<sup>70</sup>, los programas de asistencia social, que también definen una relación social, forman parte de un modelo de desarrollo social residual. En otras palabras, la asistencia depende de la demostración de la necesidad, dar las pruebas de carencia de medios, con beneficios pequeños, pero el universo de los potenciales beneficiarios, está definido desde el gobierno a través de las siguientes categorías: discapacitados, adultos mayores, madres solteras, desempleados, infantes pobres, lo que hace referencia a una desigualdad por categorías, vinculada con una estructura social que la reproduce y que no ha sido modificada por las políticas gubernamentales de asistencia social<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (86)* en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000, pp. 4-6.

<sup>69</sup> López Obrador ha promocionado sus apoyos sociales mediante la organización de actos masivos. Por ejemplo, en julio del 2002, frente a 2.500 desempleados pertenecientes a las 16 delegaciones políticas, les entregó 1.800 pesos para que continuaran su “labor” de búsqueda de empleo, lo que es insuficiente para cubrir las 90.000 personas desempleadas en la ciudad de México que fueron reportadas en el mes de junio del 2002 (López, José Antonio. “Unos 100 mil menores trabajan en la capital” en *Milenio Diario*. México, 26 de julio de 2002, p. 16).

<sup>70</sup> Esping-Andersen, Gösta. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons El Magnánim-Institució Valenciana D’Estudis i Investigació, 1993, p. 53.

<sup>71</sup> Tilly, Charles. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, 2000, pp. 246-257.

Pero la relación de dependencia no ha podido contrarrestar los efectos negativos de la falta de inversión pública para la realización de grandes proyectos urbanos, que se ha buscado que los realicen los negocios privados<sup>72</sup>; manteniendo también baja la capacidad de desvalorización del gobierno de la ciudad capital, en lo relacionado con la prestación de los servicios urbanos básicos<sup>73</sup>.

En este sentido, la lógica de la ganancia ha conformado un espacio urbano dual, es decir, uno privilegiado por su infraestructura y equipamiento, lo que garantiza los beneficios privados, mientras, otro sufre un deterioro permanente<sup>74</sup>. Esto termina por favorecer también la desarticulación social que se intentó detener, al menos en la ciudad de México, con los programas de asistencia social, apoyados en mecanismos de intermediación —como los comités vecinales—, para relacionar de manera directa al gobierno con los sectores sociales vulnerables y, de este modo, poder generar una base de apoyo político<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Ante un panorama de pobreza, la caída del salario real y la reducción del empleo formal con seguridad social, resulta imposible plantear soluciones urbanísticas porque el modelo económico neoliberal ha hecho la economía nacional inviable: “[...] La inversión de la Federación en el [Distrito Federal] se ha desplomado estrepitosamente al bajar del 37.5 por ciento que alcanzó entre 1989-1994 al 21.6 por ciento en 1995-1998 [...] por lo que no puede haber grandes proyectos (Metro, tren suburbano, carreteras, dotación y tratamiento de agua) y además aumentó el gasto en seguridad pública del [Distrito Federal]: del 15.3 por ciento del presupuesto en 1989-94 al 22.2 por ciento en 1995-99 en detrimento de la infraestructura urbana que baja del 19.1% al 15.1% [...]” (Garza, Gustavo. “Gobierno metropolitano y cambio de modelo económico” en *Comunal*. México, 15 de mayo de 2000, p. 8).

<sup>73</sup> (Kowarick, Lúcio. “Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente” en *Estudios Sociológicos*, vol. XIV (42): 729-743, 1996, p. 735). Esto tiene que ver con la diferencia entre la racionalidad pública y la privada en la administración de algún bien o servicio. La administración privada busca maximizar el beneficio a través del uso racional de los recursos en el mercado, en cambio, para la racionalidad pública, las políticas se deciden en relación a la demanda y tienen como objetivo principal el ampliar la cobertura. Además, produce a nivel de los costos medios; en otras palabras, se asegura solamente la recuperación de la inversión, lo que no sucede con la inversión privada, que se orienta por la ganancia (Ordóñez, Gerardo y Tito Alegría. “Los servicios públicos en la encrucijada” en *Ciudades*, vol. 3 (11): 2-8, 1991, pp. 5-6).

<sup>74</sup> Garza, Gustavo. “Global Economy, Metropolitan Dynamics and Urban Policies in Mexico” en *Cities*, vol. 16 (3): 149-169, 1999.

<sup>75</sup> Ante la emergencia del pluralismo político, frente a la consolidación de un patrón de desarrollo desigual, la mayor competencia partidista ha obligado a la instrumentación de un “populismo selectivo” de parte de López Obrador, para intentar mantener el compromiso partidista con los pobres, lo que puede beneficiar la continuidad de la administración de la ciudad de México de parte de su partido (Cornelius, Wayne y Ann L. Craig. *The Mexican Political System in Transition*. Monograph Series 35, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1991, p. 119).

En este sentido, los comités vecinales no han podido constituir un espacio cívico de cooperación y solidaridad<sup>76</sup>; por tanto, su funcionamiento dependió de los programas de ayuda social de López Obrador<sup>77</sup>.

De esta manera, la autonomía de la participación vecinal disminuye y se instala un sustituto de los derechos sociales a través de una distribución de pequeños beneficios, lo que en términos políticos, favorece al clientelismo tan útil en el momento en que los derechos políticos adquieren importancia debido a la celebración de elecciones o de plebiscitos, necesarios para legitimar al líder o gobernante<sup>78</sup>. Esto se acompaña de una debilidad institucional que no puede garantizar, más allá de la retórica, los derechos ciudadanos, lo que favorece el surgimiento de formas particulares de dominación alejadas de las prácticas sociales, desprendidas de un orden constitucional que, a su vez, debe de encontrar su respaldo en políticas públicas distributivas alejadas de los programas de asistencia social temporales y emergentes, sin capacidad para incidir en la solución a los problemas estructurales de la pobreza<sup>79</sup>, que impiden el goce de los derechos que otorga la democracia liberal<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Por ejemplo, la construcción de un segundo piso vial en el Periférico y Viaducto, ubicado en la delegación Benito Juárez, ha sido sometida, por parte del Jefe de Gobierno, a un plebiscito a celebrarse el 22 de septiembre del 2002, pero los comités vecinales no fueron convocados para dar a conocer entre los vecinos los beneficios de la obra; en consecuencia, según Pilar Hernández (vicepresidenta de la Academia Mexicana de Profesionales en Derecho Electoral) los comités vecinales no han sido la célula ciudadana ni la vinculación de los ciudadanos con el Jefe de Gobierno en la gestión pública (Olayo, Ricardo. “No fueron convocados comités vecinales, al margen de la consulta vial” en *La Jornada*. México, 3 de septiembre de 2002, p. 38).

<sup>77</sup> Sobrado, Miguel. “Organizational Empowerment versus Clientelism” en *Latin American Perspectives*, vol. 29 (5): 7-19, 2002, p. 17.

<sup>78</sup> Durante su II Informe de Gobierno, López Obrador, y como una muestra de confianza en su desempeño como gobernante de la ciudad de México, convocó para el próximo 8 de diciembre del 2000 a un plebiscito para que los capitalinos lo ratifiquen o no como Jefe de Gobierno. Esta votación se haría a través de la línea telefónica. Cabe mencionar que la figura del plebiscito la ha utilizado para saber si los ciudadanos aprobaban o no un incremento de precio en los servicios de transporte, administrados por el gobierno del Distrito Federal, así como la próxima consulta para saber si se acepta o no la construcción de una obra vial (Baltazar, Elia; Mirna Servín y Ángel Bolaños. “Corrupción, principal causa de la desigualdad: López Obrador” en *La Jornada*. México, 18 de septiembre de 2002, p. 34).

<sup>79</sup> En la lectura de su II Informe de Gobierno, López Obrador dijo que la desigualdad social y económica es resultado de la deshonestidad de los gobernantes, y defendió sus programas de asistencia social, a pesar de ser calificado como populista y paternalista (*Ibid.*).

<sup>80</sup> Se crea entonces una democracia iliberal, que consiste en la existencia de un sistema de partidos que permite la celebración de elecciones; sin embargo, la debilidad institucional vinculada a una escasa

## El espacio urbano y su revalorización

La redefinición del espacio urbano para hacerlo más atractivo al capital fue fomentado, desde la administración de López Obrador, a través de la definición de áreas prioritarias con programas parciales<sup>81</sup>, entre los que se destacó el de renovación del Centro Histórico<sup>82</sup>.

[...] donde se ha llegado a definiciones más finas sobre usos del suelo y estrategias de desarrollo en sus 433 ha., además de una mejor coordinación con las 73 mil personas residentes [...] La ventaja de este tipo de planeación es que recurre a una participación más intensa de la población y propone, simultáneamente, acciones concretas para realizar [...] <sup>83</sup>.

En la renovación participó el sector privado debido a la concentración de ventajas para los negocios corporativos y comerciales, así como para la industria turística<sup>84</sup>.

vigencia de los derechos ciudadanos favorece el autoritarismo de líderes y gobiernos que buscan encontrar un consenso mediante acciones pragmáticas y alejadas, por ejemplo, del orden legal (Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy" en *Foreign Affairs*, vol. 76 (6): 22-43, 1997, pp. 21-24).

<sup>81</sup> Entre diciembre de 1997 y julio del 2000 fueron aprobados 15 programas parciales, 8 se localizan en la ciudad central, 4 en la delegación Cuauhtémoc (en las colonias Santa María la Ribera, Hipódromo Condesa, Centro Histórico y Centro Alameda), 1 en la delegación Miguel Hidalgo (en la zona de Tacubaya), 1 en la delegación Venustiano Carranza (la Merced) y 2 en la delegación Benito Juárez (San Simón Ticumac e Insurgentes-Mixcoac).

<sup>82</sup> El programa de rescate del Centro Histórico de la ciudad de México busca la realización de acciones integrales; es decir, una planificación integral que relacione la regeneración urbana y habitacional con el desarrollo económico y social, lo que según el ex director del Fideicomiso del Centro Histórico, René Coulomb, se hace necesario porque el poder federal y local, en su actuar administrativo, no tienen unidad y dificultad, imposibilita la gestión de los más elementales aspectos de orden urbano y de la convivencia social, como seguridad pública, recolección de basura, mantenimiento de espacios públicos. Es necesario, por otro lado, señalar que el presidente Vicente Fox apoyó el programa, pero el Centro Histórico equivale al 1% del área urbana del Distrito Federal, con 9.7 kilómetros cuadrados, donde se ubican más de 1.500 edificios catalogados, 9.000 predios y 63 plazas, una parte de ellos abandonados, subutilizados y en condiciones ruinosas, además de que cerca de 20.000 personas se dedican al comercio en la vía pública, pero el uso de los edificios se divide entre habitacional y para bodegas (Monge, Raúl y Sara Pantoja. "El proyecto Centro Histórico por dentro" en *Proceso* (1294): 1-6, 2001, pp. 1-3).

<sup>83</sup> Hiernaux, Daniel. "Historia de la planeación de la ciudad de México" en Garza, Gustavo (coord.). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Gobierno del Distrito Federal-COLMEX, 2000, p. 710.

<sup>84</sup> El 14 de agosto de 2001, López Obrador instaló el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México, integrado por 125 personalidades donde destaca el dueño de Teléfonos

Sin embargo, a los programas parciales, se le agregó la planeación participativa como una manera de conducir la gestión del desarrollo urbano, un proceso de interacción entre la sociedad y el gobierno, para establecer acciones dirigidas a la atención de problemáticas específicas de la ciudad<sup>85</sup>. Sin embargo, al final se retornó a una planeación normativa, la regulación desde el gobierno, pero sin una estrategia general, ya que en el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2001), le confirió a los programas parciales, la función de búsqueda de mejoramiento de las áreas urbanas, que presentan mayores carencias, para rescatar y conservar los sitios e inmuebles patrimoniales, mejorando también el equipamiento y la infraestructura básica, reivindicando al Estado como promotor socialmente responsable mediante el desempeño de su papel como redistribuidor a favor de los sectores sociales débiles.

[...] El nuevo programa se asemeja a la planeación empleada por el Estado benefactor que se pronuncia por los pobres a través de representaciones sociales construidas desde el propio Estado de las que (por supuesto) espera gratitud y lealtad política [...] <sup>86</sup>.

Pero, el origen de los programas parciales de desarrollo urbano<sup>87</sup> se encuentra en la figura de las Zonas Especiales

de México (TELMEX), Carlos Slim. Este hecho significa que el sector privado tendrá una participación directa en el rescate de los inmuebles históricos y patrimoniales, así como en la creación de nuevos espacios comerciales, mediante la entrega de estímulos y subsidios fiscales y la simplificación administrativa: "[...] La participación de la administración capitalina se enfocará en la creación de una ventanilla única donde se recibirán los trámites del ámbito federal y local relacionados con los inmuebles establecidos en las 628 manzanas del área, y el otorgamiento de descuentos de entre 25 y 100 por ciento en el pago del impuesto sobre nómina, predial, adquisición de inmuebles y derecho de inscripción en el Registro Público de la Propiedad [...]" (Gómez, Laura. "Hoy, la instalación del Consejo Consultivo del Centro Histórico" en *La Jornada*. México, 14 de agosto de 2001).

<sup>85</sup> "[...] se pretendía que los programas parciales devinieran en instrumentos de gobierno que señalaran dónde iniciar las grandes obras y proyectos de inversión y dónde y a qué plazos atender las necesidades de mayor apremio [...]" Mercado, Ángel. "Programas parciales de desarrollo urbano" en *Ciudades* (53): 41-50, 2002, p. 44.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>87</sup> La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1999) transformó a las ZEDEC en programas parciales y, de esta manera, su normatividad dejó de ser un asunto de los vecinos para llegar a ser una competencia de las autoridades.

de Desarrollo Controlado (ZEDEC)<sup>88</sup>, establecida en la década de los 80 del siglo XX<sup>89</sup>.

Y como un instrumento de planeación urbana buscaba ajustar los precios del suelo para su valorización y mejor utilización, de parte del sector privado, evitando también los procesos prematuros de deterioro<sup>90</sup>. En otras palabras, establecer nuevas zonas de desarrollo inmobiliario, así como la realización de acciones de recuperación de las zonas centrales<sup>91</sup>. Detrás de esto, existía la intención de crear ambientes de negocio para la empresa privada, al liberar la normatividad de la ciudad a favor de las fuerzas del mercado, es decir, transformar las medidas administrativas y fiscales, en un estímulo para la inversión privada<sup>92</sup>. Sobre todo, que el crecimiento económico y las expectativas internacionales de imagen y negocios, estimularon la demanda inmobiliaria como resultado de la apertura comercial con el exterior gracias al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá; de esta manera, se aplicó a la ciudad de México el “marketing” urbano<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> En 1994 se habían aprobado 22 ZEDEC, la mayoría localizadas en áreas urbanas de altos ingresos (5 aprobados en la delegación Miguel Hidalgo, 6 en Tlalpan, 3 en la delegación Álvaro Obregón, 1 en Benito Juárez, 1 en Coyoacán, 3 en Iztapalapa, 1 en Tláhuac, y 2 en Cuajimalpa de Morelos), donde las asociaciones vecinales negociaban con la autoridad los usos del suelo predio por predio, lo que quiere decir que la discusión se restringía a una colonia, renunciándose a considerar la dinámica de espacios urbanos más amplios. Al final de la negociación se establecía el compromiso de no modificar durante 15 años los usos del suelo (Azuela, Antonio. “Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México” en Álvarez, Lucía (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 1998, p. 165).

<sup>89</sup> En este caso, la participación social fue reducida a unas pocas áreas, es decir, solamente a las afectadas por las ZEDEC, y adquirió un carácter contractual particular sin sustento en las leyes generales (*Ibid.*, pp. 172-173).

<sup>90</sup> En 1995, las ZEDEC se transformaron en programas parciales de desarrollo urbano y su cambio de figura no modificó sus objetivos originales, ya que fueron incorporados como espacios de excepción en los programas delegacionales “[...] es decir, como áreas cuya normatividad no está regulada por los programas delegacionales, sino por la que tienen desde su origen como ZEDEC [...]” (Mercado, *op. cit.*, p. 43).

<sup>91</sup> Gamboa, Jorge. *Ciudad de México, una visión*. México: FCE, 1994, p. 131.

<sup>92</sup> “[...] En 1995, el negocio de los bienes raíces era vender, pero ante la imposibilidad de acrecentar su negocio, por la escasez de inversionistas interesados, gracias a la crisis económica y a que las estrategias corporativas de inversión de empresas internacionales es utilizar la mayor parte de su dinero en producir, pues ahora rentan más y no descartan al posible comprador [... por tanto,] los inversionistas extranjeros, como el canadiense Paul Reichmann, [...] construye [...] en la actualidad] en asociación con ICA [...] grupo de constructoras mexicanas [...] el edificio más alto de Latinoamérica, Torre Reforma [...] ubicada en la avenida Reforma, que es parte del área central de la ciudad de México [...]” (Guzmán, Elisabeth. “Incremento en demanda de oficinas inteligentes” en *El Financiero*. México, 23 de marzo de 1998, p. 40).

<sup>93</sup> “[...] En los noventa sin duda lo más novedoso del desarrollo urbano en el mundo fueron cuatro medidas generalmente asociadas entre

Así, la ZEDEC también se pretendía que fuera un mecanismo regulador del conflicto causado entre vecinos e inversionistas, los promotores inmobiliarios, en colonias presionadas para cambiar el uso del suelo de residencial a comercial<sup>94</sup>. Esta medida en realidad respondió al *síndrome “nimby”* (*not in my back-yard*), muy característico de las ciudades estadounidenses, donde los vecinos están de acuerdo en que se realice una obra, necesaria para el desarrollo de la ciudad, pero siempre y cuando no se haga en su vecindario<sup>95</sup>.

En consecuencia, las áreas de la ciudad de México, que sufren la presión para el cambio de uso del suelo, no solamente son espacios con un contenido simbólico e histórico importante, sino que el aspecto cultural se articula con la necesidad de hacer prevalecer el valor de cambio (un espacio articulado por medio de los negocios privados)<sup>96</sup>.

De este modo, se intentó convertir al Centro Histórico en un espacio con una alta productividad, con beneficios atractivos para los centros financieros, las actividades turísticas y culturales, dominadas por la lógica del mercado<sup>97</sup>.

sí: el marketing de la ciudad (*marketing the city*), la regeneración urbana (*urban regeneration*), los desarrollos inmobiliarios emblemáticos (*flagship developments*) y los proyectos catalizadores (*urban catalysts*) [...]” (Mercado, *op. cit.*, p. 49).

<sup>94</sup> Bassols, Mario y Socorro Arzaluz. “Avatares de la planeación urbana en el DF” en *Ciudades* (53): 33-40, 2002, p. 35.

<sup>95</sup> En México, en términos sociopolíticos, existen las siguientes lógicas de acción: la lógica popular-nacional, apoyada en el pacto social corporativo, la lógica clasista-homogenizante, más acorde con los intereses particulares y con pretensiones de convertirse en generales para organizar la dinámica social, pero su mayor obstáculo es la polarización y desarticulación de la sociedad mexicana, la modernizante-consumista, propia de los sectores sociales mejor integrados al desarrollo (el individualismo posesivo y el pluralismo), la lógica comunitaria-defensiva (la democracia como identidad restringida), la supuesta opción ante la pobreza creciente y la retirada del Estado del ámbito del bienestar social (Zermeño, Sergio y Aurelio Cuevas (coords.). *Movimientos sociales en México*. México: UNAM, 1990, pp. 16-17).

<sup>96</sup> “[...] En el contexto de la internacionalización, la ciudad de México cuenta con ventajas incomparables, fruto de décadas de concentración de los recursos educativos, culturales y económicos, además de un gran legado histórico en patrimonio urbanístico y arquitectónico de alcances superiores a las demás ciudades del país. La transformación de los usos de este patrimonio —a lo que debe agregarse una política cultural agresiva de los sectores empresariales— ha proveído a la ciudad de México de elementos internacionalizadores que pocas ciudades contemplan [...] Empero, no debe olvidarse la otra cara de la moneda, que es la fuerte tendencia al dualismo reflejado en su periferia paupérrima y en la exacerbada riqueza de algunas zonas, donde se conjugan servicios de todo tipo, actividades terciarias o cuaternarias y condiciones de vida sin igual [...]” (Hiernaux, Daniel. “Globalización e internacionalización de las grandes ciudades. El caso de la ciudad de México” en *Quivera* (0): 13-24, 1998, p. 24).

<sup>97</sup> (Hiernaux, Daniel. “¿Hacia la ciudad neoliberal? Algunas hipótesis sobre el futuro de la ciudad de México” en Tomas, François y Daniel Hiernaux (coords.). *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la ciudad de México*. México: IFAL-UAM-X, 1994, p. 41). Para la sobrevivencia en

La primacía de la ciudad de México ya no se debe al empleo industrial o a la concentración de población sino a su transformación en sede de las grandes empresas comerciales y financieras; por tanto, se trata de una recentralización con desconcentración<sup>98</sup>. Es decir, ante su desindustrialización, junto con el desplazamiento de población hacia su periferia, las actividades de servicios articulan el territorio de acuerdo con las necesidades de intermediación de los flujos financieros, de seguros y de consultoría, lo mismo que las empresas inmobiliarias y mercantiles especializadas, para redefinir dónde y cómo se llevan a cabo los negocios, así como los patrones de compra de los consumidores y sus posibilidades de obtener apoyo financiero<sup>99</sup>.

En consecuencia, la administración del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, intentó también un desarrollo económico integral<sup>100</sup>, lo que no sucedió porque los proyectos de inversión privada fortalecieron más al sector financiero y comercial con vínculos con el mercado internacional<sup>101</sup>.

## Comentario final

El diseño de la institucionalización de la relación de dependencia le permitió posteriormente al gobierno de López Obrador, transformar la ayuda monetaria a los adultos mayores en una pensión universal, lo que significó la aparición de una ley (Ley de los Adultos Mayores) con

---

la periferia se ha logrado articular el negocio y el trabajo por cuenta propia en el mismo lugar de residencia, aunque se vive en condiciones materiales sumamente precarias por el déficit de servicios urbanos básicos (Lindón, Alicia. *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco*. México: COLMEX-El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 116-117).

<sup>98</sup> En 1994, de las 500 empresas más grandes de México, 232 se ubicaban en la ciudad de México y 32 en los municipios conurbados, mientras que en el estado de Nuevo León había 71 empresas, y Jalisco contaba con 37.

<sup>99</sup> (Soja, Edward. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. EU: Blackwell Publishers, 2000, p. 114). “[...] Actualmente, casi toda la creación neta de puestos de trabajo se da en el sector servicios, pero, a pesar de su boyante crecimiento, no se puede dar por sentada su capacidad para absorber grandes masas de trabajadores industriales en paro. Muchos, como los servicios empresariales y sanitarios, requieren una intensa cualificación, mientras que los servicios más rutinarios y que requieren más mano de obra (como la asistencia social, la hostelería o los servicios personales en general) suelen exigir un mínimo de cualificación social o cultural [...]” (Esping-Andersen, *op. cit.*, pp. 138-139).

<sup>100</sup> En la Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal (2000) se define, en su Artículo 2, a la planeación como un medio para impulsar el desarrollo integral, mediante el fomento del desarrollo social y económico (fracción III), para alcanzar objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con la ayuda de la participación vecinal. Pero en realidad se trata de una programación de acciones de gobierno ajustadas a los recursos económicos y humanos, que se busca que tengan una incidencia socioeconómica.

<sup>101</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 58-61.

un carácter universal y, en consecuencia, se convirtió en una política social<sup>102</sup>.

Sin embargo, la relación de dependencia vinculada con lo geográfico, al utilizar las unidades espaciales para la formación de los comités vecinales, de acuerdo con los criterios electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal<sup>103</sup>, a pesar de que los comités vecinales han sido considerados oficialmente como el espacio organizativo de los habitantes de la ciudad de México<sup>104</sup>; no pudieron detener la tendencia, con apoyo del fomento de la administración de López Obrador, la revalorización del espacio central de la ciudad de México a favor de los negocios privados; mientras, la existencia de los demás programas de apoyo social siguieron reproduciendo la relación de dependencia con los frágiles sin poder transformarse en política social<sup>105</sup>.

Entonces, la pobreza al considerarla como una relación social, provoca que se pueda estudiar a través de los programas sociales, cuya temporalidad, lo que depende del periodo del partido que gobierna, en el caso mexicano, provoca que no se conviertan en políticas sociales, por conservar su carácter no universal<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Durán, Manuel. “Prepara Andrés Manuel López Obrador pensión, promete enviar iniciativa de ley a la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal” en *Reforma*. México, 11 de agosto de 2003, p. 3.

<sup>103</sup> El énfasis otorgado a la democracia representativa, mediada por el voto, donde el sistema de partidos tiene un papel preponderante, ha mostrado sus limitaciones para evitar la desestructuración social; en otras palabras, para fortalecer la capacidad organizativa de la sociedad mexicana, pero al mismo tiempo ha mostrado la aceptación de las reglas del juego electoral de parte de las élites políticas, aunque sus comportamientos no se alejen mucho del autoritarismo y de la discrecionalidad (Escobedo, Juan Francisco. *Resonancias del México autoritario*. México: UIA-UNESCO-Fundación Manuel Buendía, 2000. Merino Huerta, Mauricio. *La democracia pendiente, ensayos sobre la deuda política de México*. México: FCE, Colección Popular 488, 1993).

<sup>104</sup> En este caso hay que considerar que los comités vecinales, en ciertas colonias o barrios, pueden llegar a articular la acción de las organizaciones sociales preexistentes, pero con la condición de transformarse en gestores de la ayuda de las autoridades, o sea, en sus intermediarios más que el ser canales de las demandas de sus representados, lo que pone en evidencia la capacidad de respuesta de las mismas autoridades, que en un contexto económico neoliberal se limita más a la promoción y la corresponsabilidad (Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México: El Colegio Mexiquense-SEDESOL, 1995, p. 288).

<sup>105</sup> La directora del Centro de Atención al Indígena Migrante (Catim) en la ciudad de México, Luz Margarita Malo, opinó con respecto a la política social de López Obrador lo siguiente: “[...]ha] aplicado una [...] política [...] que [...] busca derechos compensatorios para la población altamente vulnerable, como la de la tercera edad, discapacitados e indígenas [...] en términos generales, en dichos programas hay una buena dosis de asistencialismo puro, en el sentido de que generan ayudas, apoyos e incentivos económicos que no tienen garantizado un esquema de seguimiento ni de operación que permita que su impacto no sólo sea económico, sino cualitativo en el seno de las familias que se trata de beneficiar, y de esa forma nosotros pensamos que los apoyos económicos, sin seguimientos, se diluyen [...]” (Ramírez, Bertha. “Clientelar; la política social del Gobierno del Distrito Federal” en *La Jornada*. México, 5 de julio de 2001, p. 1).

<sup>106</sup> Gerardo Molina, Carlos. *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. México: BID, 2006.