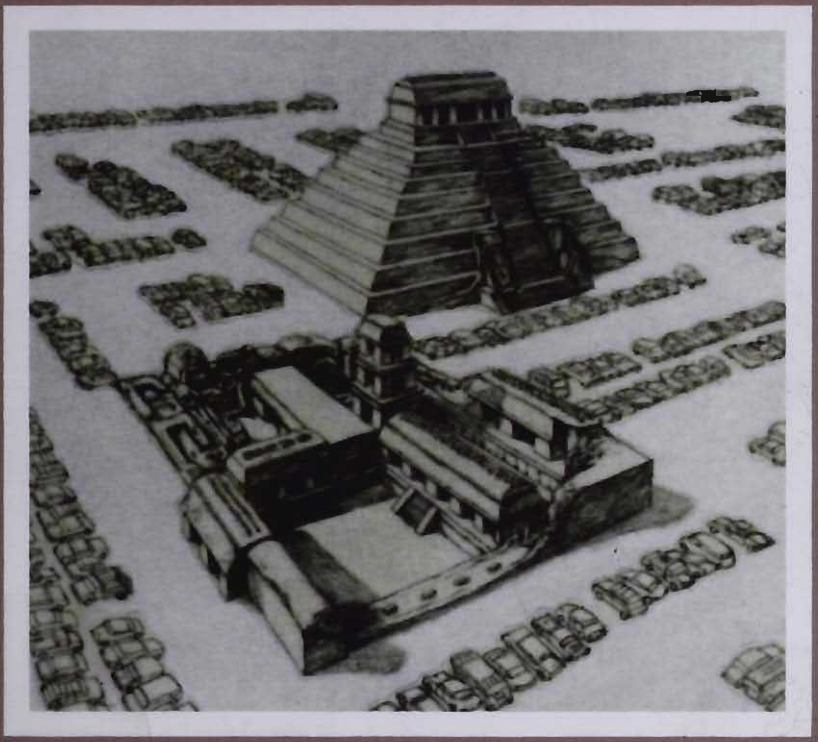
Los últimos cien años

LOS PRÓXIMOS CIEN...



Ariel Rodríguez Kuri
Sergio Tamayo Flores-Alatorre

Cultura Universitaria/Serie Ensayo • 76
Universidad Autónoma Metropolitana

Los últimos cien años

LOS PRÓXIMOS CIEN...

Ariel Rodríguez Kuri
Sergio Tamayo Flores-Alatorre

Coordinadores

Casa abierta al tiempo

Cultura Universitaria/Serie Ensayo • 76

Universidad Autónoma Metropolitana

Casa abierta al tiempo

Portada: Franco Aceves Humana, *Estacionamiento*, lápiz y encáustica/tela, 130 X 170 cm, 2003

Cuidado de edición: Alberto Dogart

ISBN 970-654-661-8

Medellín 28, colonia Roma, 06700, México D.F.
Teléfono 5511 6192, fax 5511 0717
Impreso en México / *Printed and bound in Mexico*

30 AÑOS
...transformando el diálogo por la razón
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

PARTE II

El tiempo corto

PARTE III

Los próximos cien años...

Presentación

El libro que tiene el lector en sus manos es al mismo tiempo un testimonio y un esfuerzo de análisis desde las ciencias sociales y la historia. El volumen reúne versiones corregidas de los trabajos originalmente presentados en la conferencia internacional *Ciudad de México: los últimos cien años, los próximos cien...*, que se realizó en el Museo de la Ciudad de México en junio de 2000.

El libro puede verse como un testimonio, porque la mayoría de los ensayos —si no es que la totalidad— están marcados por las inquietudes intelectuales que la transición político-institucional de la ciudad de México han suscitado en el mundo académico en el último lustro. Los autores han tratado de penetrar —lo hagan explícito o no en sus trabajos— la naturaleza cambiante del escenario metropolitano de la capital de la república. Incluso los textos provenientes de la investigación histórica parecen estar marcados por el enorme impacto político y conceptual que ha tenido el cambio de régimen en la ciudad de México, que se anticipó tres años al cambio en el gobierno federal.

El valor testimonial es más importante por la naturaleza del cambio de régimen en la ciudad de México. El camino recorrido desde "la ciudad del presidente" (como se puede caracterizar con justicia el largo periodo 1929-1997) a la metrópoli inserta a plenitud en un modelo representativo, republicano y democrático, ha sido un proceso complejo, plagado de vacíos legales, de funciones superpuestas entre el ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, con ausencias dramáticas de referentes empíricos para la solución de problemas concretos. Si a este panorama agregamos una abierta y muy disputada competencia electoral en la ciudad, un protagonismo inédito de los medios en la definición de la agenda política local y el desbordamiento de ciertos procesos socioculturales —como la criminalidad—, entenderemos por qué este libro debe ser leído como un registro meticuloso no sólo de ideas, conceptos y explicaciones, sino como un registro intelectual y emocional de un proceso intenso, sin duda con pocos antecedentes en la historia político-institucional del país.

Con seguridad la función de una publicación universitaria no puede ser sólo testimonial. Explicar es el reto fundamental de un académico. El lector podrá encontrar en los trabajos aquí reunidos una serie de enfoques y argumentos que buscan dar cuenta de un conjunto de problemas de distinta naturaleza. Los editores hemos decidido agrupar los artículos en tres apartados. La primera parte del volumen ("El tiempo largo") reúne aquellos textos donde los autores han presentado una visión que podríamos llamar de mediana y larga duración; en otras palabras, son análisis a partir de vieja y nueva evidencia empírica sobre el siglo XX en la ciudad de México. Así, Ira Beltrán y Pablo Piccato han ubicado y descrito los ciclos de la criminalidad en la ciudad entre el último porfiriato y la década de 1990. Ariel Rodríguez Kuri ha tratado de identificar las preocupaciones y discusiones de académicos mexicanos y extranjeros entre 1900 y 1970 sobre los procesos sociodemográficos y culturales asociados al crecimiento de la ciudad. Diane E. Davis descubre y caracteriza como sintomática la debilidad de una literatura especializada sobre la policía. El debilitamiento de los tranvías como el medio de transporte fundamental y el crecimiento de la importancia relativa de los autobuses de pasajeros es el fenómeno que ha estudiado Georg Leidenberger. Eric Zolov se propuso evaluar con mayor justeza el papel cultural y políticamente hegemónico de la ciudad de México en el contexto nacional. Por último, Sergio Tamayo rastrea el interés académico y la evolución del concepto de ciudadanía en los estudios sobre la capital de la república, sobre todo en las dos últimas décadas.

En la segunda parte ("El tiempo corto") los ensayos modifican la escala temporal. Se trata ahora de entender coyunturas y fenómenos que por definición se presentan con la apariencia de mayor velocidad, y donde las capacidades analíticas del académico de las ciencias sociales son puestas a prueba. François Tomas explora las condiciones conceptuales y técnicas que los espacios públicos deben cumplir para que la ciudad de México genere condiciones urbanísticas de otra calidad para sus habitantes. Dominique Mathieu reflexiona sobre las mutuas determinaciones que la democratización política y la gestión urbana han tenido desde la primera elección del jefe del Gobierno. En lo que constituye quizás una de las mejores radiografías y análisis del primer gobierno electo popularmente en la ciudad en casi 70 años, Peter M. Ward y Elizabeth Durden exploran sistemáticamente

los logros y fracasos de las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (1997-2000). Óscar Terrazas plantea una manera distinta y más compleja de entender las nuevas centralidades metropolitanas de la ciudad capital. Lawrence A. Herzog coloca los proyectos y esfuerzos de revitalización del Centro Histórico en los nuevos contextos determinados por la globalización y los escenarios políticos inéditos. El Zócalo como lugar y objeto de los más variados y a veces sorprendentes discursos culturales es analizado por Kathrin Wildner.

La tercera y última parte recoge dos disertaciones que si bien no tienen la forma de un ensayo académico, son sugerentes e ilustrativas de dos de los fenómenos más importantes en la experiencia urbana capitalina contemporánea. Néstor García Canclini, uno de los académicos más influyentes de la actualidad en los estudios culturales sobre la ciudad, aborda el problema de los medios, la comunicación y el entretenimiento de masas, así como las alternativas y limitaciones de una política cultural en y para la ciudad. Roberto Eibenschutz Hartman, quien al momento de impartir la conferencia era secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, describe y analiza los retos que el crecimiento demográfico y espacial de la ciudad está planteando para los habitantes y las autoridades presentes y futuras.

La conferencia internacional *Ciudad de México: los últimos cien años, los próximos cien...* fue la culminación de un programa de tres años propuesto para el desarrollo y consolidación académica del Área de Estudios Urbanos (División de Ciencias y Artes para el Diseño) de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Dicho programa fue financiado por la rectoría de la Unidad (acuerdo 01/97). Debemos agradecer primero a Edmundo Jacobo, quien desde la rectoría de Azcapotzalco impulsó los programas de consolidación académica, y luego los ministró financieramente. La maestra Mónica de la Garza, a su vez, siguió apoyando durante su gestión en la rectoría de la Unidad el acuerdo 01/97. Héctor Schwabe, quien fungía como director de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, brindó su apoyo para la organización y realización de la conferencia. Este libro no hubiese sido posible sin las muestras de solidaridad y entusiasmo de Luis Ignacio Sáinz, coordinador de Difusión Cultural de la rectoría general de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien lo aceptó para publicarse en

una de las colecciones que están a su cargo. A Gilberto Alvide le debemos el cuidado editorial.

A dos personas más debemos hacer patente nuestra deuda: a Xóchitl Cruz y Consuelo Córdova. La primera se encargó de coordinar la asistencia de los ponentes a la conferencia, y luego del seguimiento, recepción y —en su caso— captura de los trabajos que se publican en este volumen. Consuelo Córdova se encargó de la parafernalia y adaptación de las salas donde se desarrollaron las conferencias.

Ariel Rodríguez Kuri
Sergio Tamayo Flores-Alatorre

Parte I
El tiempo largo

CRIMEN EN EL SIGLO xx: FRAGMENTOS DE ANÁLISIS SOBRE LA EVIDENCIA CUANTITATIVA

Ira Beltrán
City University of New York-Graduate Center

Pablo Piccato
Columbia University

Este artículo presentará la evidencia general sobre el crimen en la ciudad de México durante el siglo XX y tratará de examinarla desde una perspectiva histórica. Un tema tan vasto, ya tratado ampliamente por académicos y periodistas, merece la precaución de hablar sólo de fragmentos de un análisis. Los resultados serán necesariamente incompletos pero creemos que tendrán al menos dos usos. El primero es abierto: presentar la evidencia cuantitativa y sintetizarla gráficamente. El segundo, más intencionado, es un examen crítico de las hipótesis que explican los vaivenes del crimen en la ciudad de México a partir de factores socioeconómicos y de aquéllos asociados con la actividad judicial y policial.

Preside nuestro intento la convicción de que una perspectiva histórica puede contribuir con una alternativa a los complejos debates sobre criminalidad en el presente. Por tal entendemos al acercamiento que, primero, hace preguntas sobre el cambio y la permanencia. En este caso, sobre las razones para el aumento de las tasas hasta la revolución mexicana y su descenso posterior, se desprende de las series. Pero un cuestionamiento histórico también incluye preguntas sobre el contexto social e institucional del objeto de estudio, así como sobre la trama de significados dados al mismo por diversos actores sociales. En otras palabras, una perspectiva histórica es una perspectiva cultural, abierta a la agencia histórica sobre un fenómeno que con demasiada frecuencia es construido de una manera simplista y preñada de intenciones ulteriores.

I. La evidencia

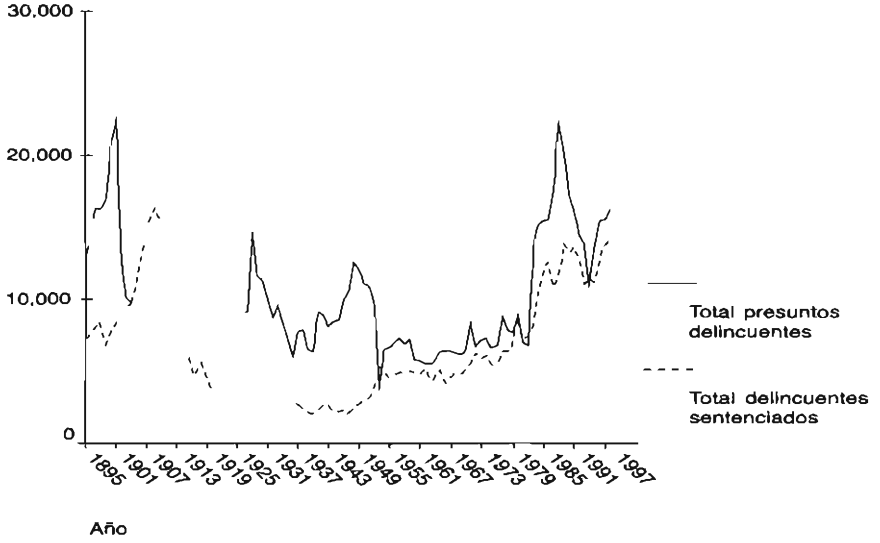
Cualquier medición de la criminalidad es discutible porque existen muchas formas de definir qué es un crimen: lo que proscribe la ley, lo que persiguen las autoridades o lo que perciben las víctimas y el público. Toda fuente será parcial por más que, como es usual, haya sido generada por instituciones estatales. No todas las víctimas denuncian los delitos, ni todos los policías y jueces actúan contra los sospechosos; peor aun, las peculiares definiciones del crimen usadas por los segundos pueden inflar ciertas prácticas que los ciudadanos no ven como criminal. El uso crítico de la información disponible, sin embargo, no deja de ser necesario, aunque sea imposible llegar finalmente al nirvana positivista del número "real" de crímenes que se cometen en una sociedad en un tiempo determinado. En este ensayo seguimos al escepticismo razonable de Keith Bottomley. La tasa de criminalidad es, en sus palabras, "el producto de una serie de decisiones tomadas por víctimas o testigos del crimen, por oficiales de policía y por los delincuentes" —es decir, el resultado de un largo y complejo proceso que involucra a múltiples actores. Asumiendo que las reglas que guían esas decisiones pueden ser conocidas, podemos afirmar que las estadísticas judiciales son un buen indicador de las tendencias en la frecuencia con que se cometen y persiguen los crímenes más graves. Las debemos entender, en consecuencia, como indicadores ambiguos pero valiosos de un fenómeno social que incluye la actividad de la policía y de los juzgados criminales.[1]

Con esas salvedades y los detalles discutidos en el Apéndice 1, las estadísticas disponibles en México para el siglo XX, presentadas en el Apéndice 2 y en las gráficas, parecen confiables. La evidencia cualitativa sobre tendencias ascendentes, las "olas de crimen" registradas en periódicos y otras fuentes, particularmente en las décadas de 1900, 1930 y 1990, apoya las tendencias ahí registradas.

[1] Keith A. Bottomley, *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Philadelphia, Open University Press, 1986, 3. Agradecemos la asistencia invaluable de Emilio Pineda y Pilar Zazueta para la elaboración de este trabajo.

La gráfica 1 presenta los totales de sentenciados y presuntos delincuentes para el Distrito Federal entre 1895 y 1998. Un hecho se dibuja claramente: el crimen aumentó de una manera marcada en los años finales del porfiriato y descendió después de la revolución. Para los años de guerra civil no hay estadísticas, porque las funciones judiciales fueron interrumpidas, pero los testimonios periodísticos y literarios y el análisis de expedientes criminales en el archivo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal indican que la violencia y la ilegalidad en la ciudad de México probablemente alcanzaron su cima en estos años. Sin embargo, como la violencia política durante estos años se mezcló con la criminal —y probablemente la eclipsó—, el hueco en la serie es la mejor forma de presentar lo que sabemos.[2] La gráfica 1 también presenta un aumento notable en la segunda parte del siglo XX. Pero a ésta hay que considerarla con cuidado, como lo demuestra la gráfica 2, que presenta la misma

Gráfica 1: Totales presuntos y sentenciados.
Distrito Federal.



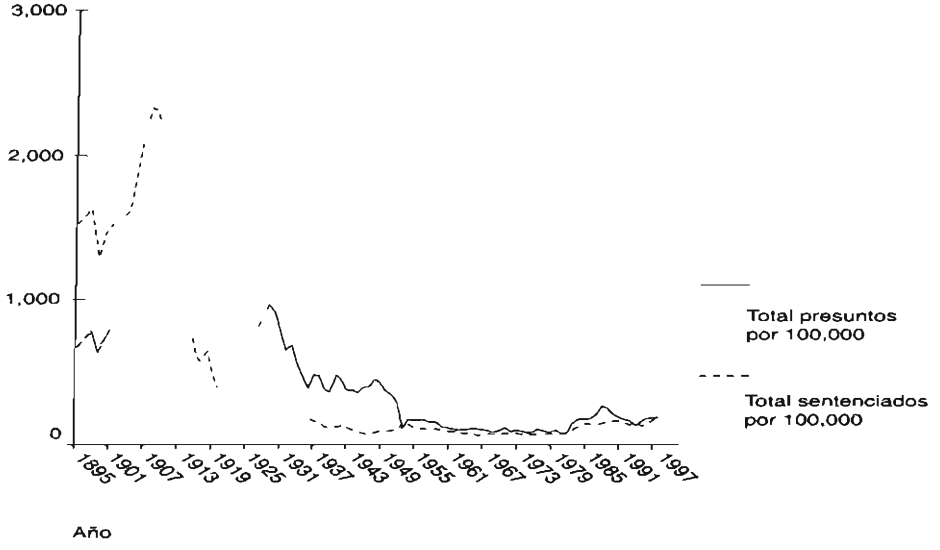
[2] Véase Francisco Ramírez Plancarte, *La ciudad de México durante la revolución constitucionalista*, México, Botas, 1941, 70.

información normalizada respecto a la población del Distrito Federal. El resultado no altera lo observado para el porfiriato, hace más acusado el descenso después de la revolución, y corrige la impresión de que las últimas décadas son de aumento acelerado.

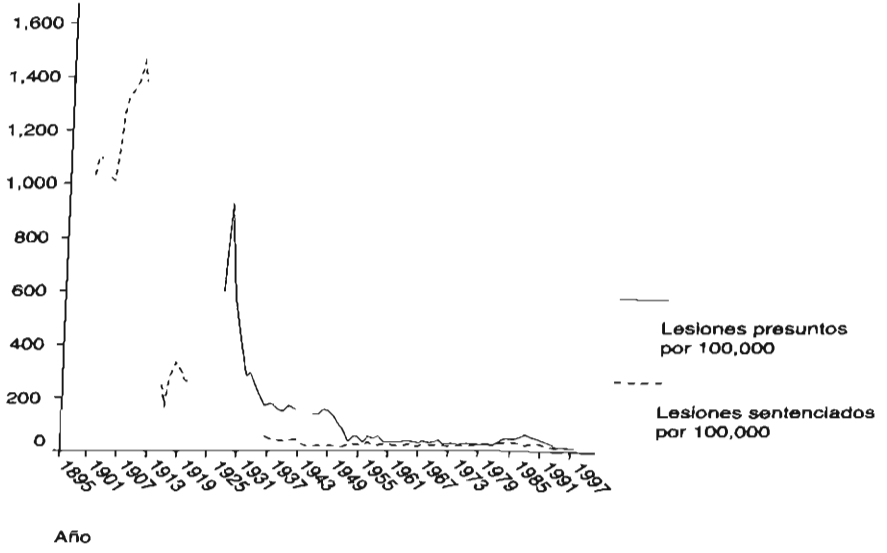
Las gráficas 3 a 6 presentan los datos de consignados por lesiones, homicidio, robo y violación. Lo que se observa aquí es un descenso de largo plazo en lesiones y homicidios, un incremento en robos desde la década de 1980 y un incremento gradual en violaciones desde los años treinta. Como lo indica el Apéndice 2, estos delitos son distintos en cuanto a su parte del total, pues homicidio y violación suman un porcentaje pequeño. Sin embargo, todos son significativos por indicar tendencias diversas y, como veremos en la segunda parte, responden a diversos factores, por lo que se impone su análisis por separado.

No se refleja en estas gráficas el aparente aumento de la criminalidad en los últimos años. Para algunos autores, es probable que dicho aumento haya superado ya los niveles más altos del periodo

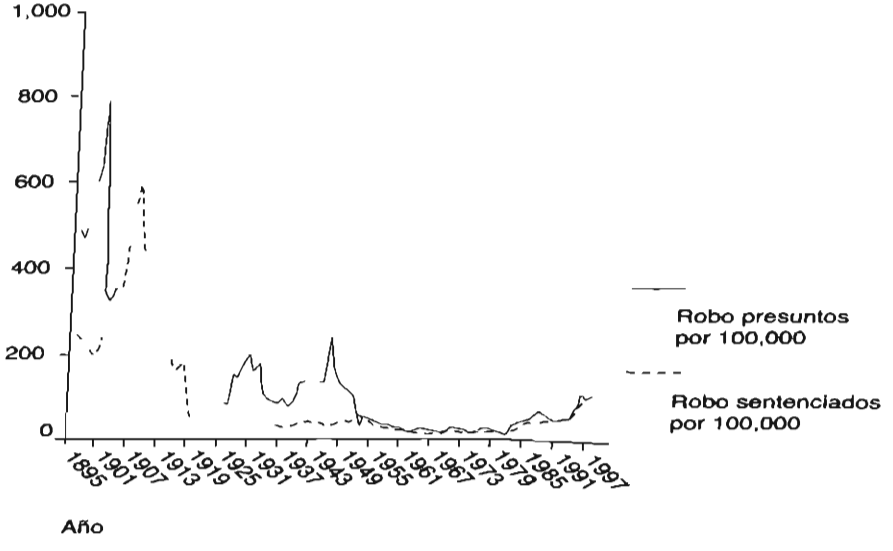
Gráfica 2: Totales presuntos y sentenciados por 100,000 habitantes. Distrito Federal.



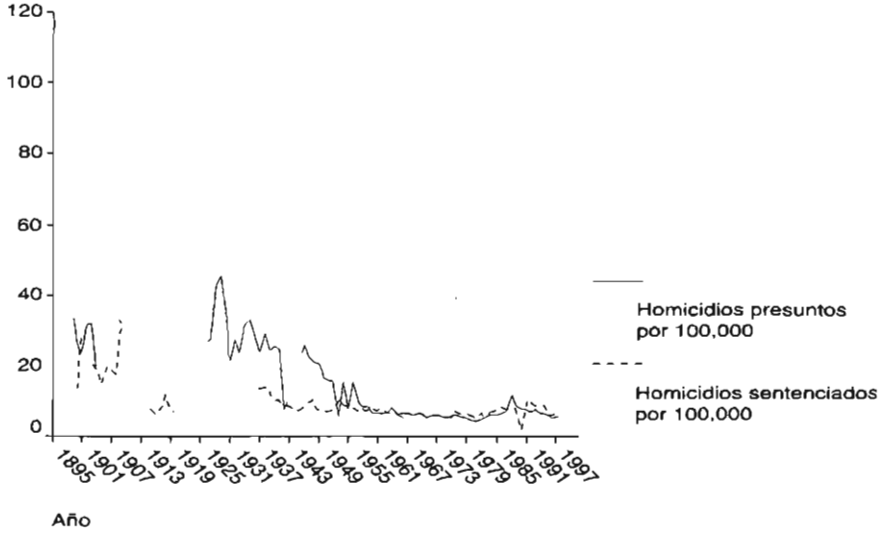
Gráfica 3: Lesiones, presuntos y sentenciados por 100,000 habitantes. Distrito Federal.



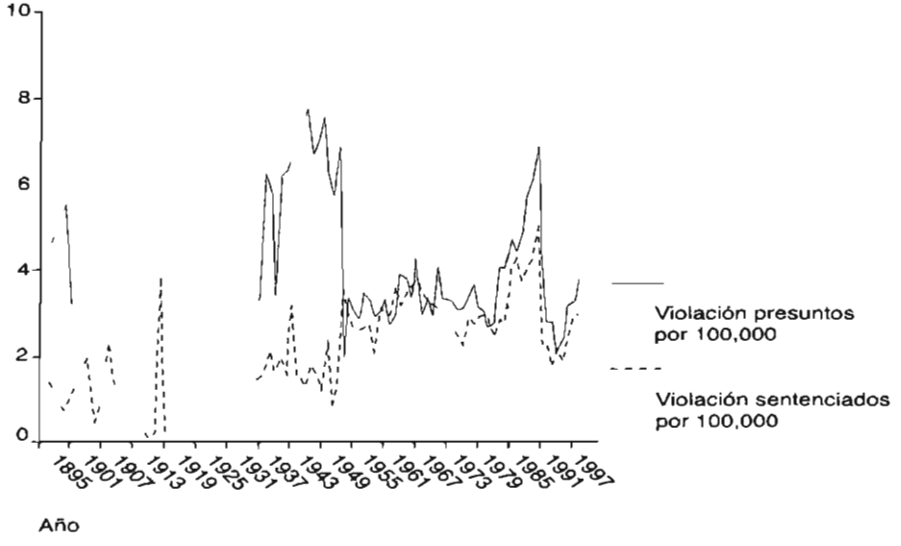
Gráfica 4: Robo, presuntos y sentenciados por 100,000 habitantes. Distrito Federal.



Gráfica 5: Homicidios, presuntos y sentenciados por 100,000 habitantes. Distrito Federal.



Gráfica 6: Violación, presuntos y sentenciados por 100,000 habitantes. Distrito Federal.



anterior a la revolución. Según diversas fuentes, el volumen de denuncias ha aumentado desde 1994, aunque desde 1998 se percibe un descenso que, de todas maneras, no es suficiente para crear la sensación de que el asunto esta próximo a resolverse.[3] En la gráfica 4 se observa un aumento en los índices de robo desde los años ochenta, pero aun así parece menor que los niveles de la primera mitad del siglo. Sólo el tiempo puede decir si las últimas tendencias son la plaga bíblica que describen los periódicos o sólo representan un ciclo breve que no alterará el comportamiento descendente a largo plazo. Volveremos a este dilema en la parte final del capítulo.

Si se comparan las tasas para el Distrito Federal con las de otras ciudades se observa que, a pesar de la tendencia hacia el descenso, la criminalidad en el Distrito Federal es de las más altas en el mundo. Es preciso tener precaución para hacer estas comparaciones a través de distintos países y sistemas judiciales, aunque las tasas de homicidio (el crimen sobre el que puede haber menos equívocos para su definición) son generalmente usadas con fines comparativos. Los niveles de las primeras décadas del siglo eran elevados; en las últimas tres, nuestro país se encuentra entre los países con tasas de homicidio más altas en el mundo, aunque debajo de las de Colombia, El Salvador, Nicaragua, las Bahamas y Jamaica, por citar casos latinoamericanos.[4]

[3] Arturo Alvarado, citado por Sergio Aguayo Quezada, "Crimen y corrupción: La tentación de Doris", *Reforma*, 8 de marzo, 2000.

[4] En 1900, por ejemplo, el Distrito Federal tenía 13 sentenciados por homicidio por 100,000 habitantes (las cifras siguientes son del mismo tipo) y en 1909 la tasa subió a 31.53, y a 37.17 en 1930. Ese mismo año, la relativamente alta tasa de arrestos por homicidio en Buenos Aires era 21.00. Lyman L. Johnson, "Changing Arrest Patterns in Three Argentine Cities: Buenos Aires, Santa Fe, and Tucumán, 1900-1930", en Lyman L. Johnson, ed., *The Problem of Order in Changing Societies: Essays on Crime and Policing in Argentina and Uruguay, 1750-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1990, 136. Entre 1900 y 1904, la tasa de sentenciados por homicidio en el departamento del Sena, en Francia, era 2.01; en Berlín en 1905-1909, la tasa era 2.75. Howard Zehr, *Crime and the Development of Modern Society. Patterns of Criminality in Nineteenth Century Germany and France*, London, Croom Helm, 1976, 118. La tasa en Roma en 1900-1909 era 8. Daniele Boschi, "Homicide and Knife Fighting in Rome, 1845-1914", en Pieter Spierenburg, ed., *Men and Violence: Gender, Honor, and Rituals in Modern Europe and America*,

Las preguntas

Dos preguntas se plantean desde un punto de vista histórico: 1) ¿Por qué ascienden las tasas durante el porfiriato tardío?, y 2) ¿Por qué descienden de una manera tan clara y prolongada después de la revolución?

La respuesta a la primera cuestión, discutida a fondo en un trabajo más exhaustivo pero más restringido cronológicamente,[5] se debe situar en el contexto de la expansión urbana de fines del siglo XIX y del proyecto de modernización autoritaria del gobierno de Porfirio Díaz. Desde las últimas décadas de ese siglo, la capital comenzó a recibir migrantes del resto del país a un paso acelerado pero sin modificar la estructura básica de los servicios prestados a la población. Mientras el centro y las nuevas colonias de clase alta recibieron más infraestructura y protección policial, la mayor parte de la ciudad creció sin orden en el marco de la negligencia de las autoridades urbanas. En otras palabras, se trataba de una ciudad que a duras penas se amoldaba a su nueva población, a la expansión de relaciones laborales asalariadas o por lo menos monetarizadas, a la permanencia de la vieja insalubridad y a las limitaciones de las instituciones estatales y comunitarias necesarias para responder al delito.

Todos estos factores, comunes a otras ciudades latinoamericanas en expansión a fines del siglo XIX, multiplicaron su efecto debido a las agresivas estrategias del régimen porfiriano contra el crimen. Bajo la doble influencia de los prejuicios de clase y raza heredados de la Colonia y las drásticas teorías ofrecidas por la criminología positivista, el Estado porfiriano optó por utilizar la represión en

Columbus, Ohio University Press, 1998, 132-133. Alfonso Quiroz Cuarón *et al.*, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en México*, México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939, 111. Sobre tendencias recientes, ver Pablo Fajnzylber *et al.*, *Determinants of crime rates in Latin America and the world: An empirical assessment*, Washington, World Bank, 1998, 14, 37. La tasa promedio de homicidio por habitante en México entre 1970 y 1994 fue 21.29; la de Colombia esos mismos años fue 44.96; la de Estados Unidos, 9.38.

[5] Pablo Piccato, *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1900-1931*, Durham, Duke University Press, 2001.

una escala sin precedentes. Una idea común de las doctrinas científicas sobre el crimen era la de que existía una clase especial de seres humanos, los criminales, que podían ser identificados sin duda. Aparte de mantener a raya la debilidad moral de los nuevos trabajadores urbanos, la acción punitiva del Estado eliminaría a los que no podían ser reformados. El castigo, según los prejuicios y la teoría, debía dirigirse contra los criminales como clase, más que contra los individuos que cometían un delito específico. La evidencia de esta nueva agresividad, sin paralelo en el resto de la historia nacional, es indiscutible: la profesionalización de la policía urbana desde 1879, la inauguración de la penitenciaría de San Lázaro en 1900, el crecimiento de la población de reclusos allí y en la vieja cárcel de Belén, los aumentos a las penas por robo, las campañas de arrestos contra "rateros" y el uso de las colonias de trabajos forzados en Valle Nacional y de la colonia penal de las Islas Marías —a donde miles de sospechosos fueron conducidos desde la ciudad de México, muchos de ellos antes de haber sido sentenciados. Estas políticas hostiles contra las clases trabajadoras fueron en general ineficaces para prevenir el crimen. Las tasas aumentaron hasta 1910 y el descenso ocurrió a partir de 1920, cuando los gobiernos posrevolucionarios perdieron interés en las recetas de represión positivistas y a poner más atención en la educación y otros aspectos de su relación con las clases trabajadoras urbanas.[6]

El problema surge cuando tratamos de extender esta explicación al periodo posrevolucionario. La expansión urbana continúa a lo largo del siglo, pero es precisamente durante los años en los que el crecimiento de la población fue más pronunciado en el Distrito Federal (1940-1980) donde las tasas descendieron más claramente y llegaron a sus niveles más bajos en el siglo. Queda la segunda parte de la explicación para el aumento en pie: las tasas descendieron porque, a diferencia del porfiriato, el Estado estaba menos interesa-

[6] Para un análisis del pensamiento penal positivista ver Robert Buffington, *Criminal and Citizen in Modern Mexico*, Lincoln, University of Nebraska, 1999. Sobre las campañas contra rateros, Piccato, *City of Suspects...*, caps. 6 y 7.

do en "adquirir" crímenes a través de una acción penal agresiva.[7] ¿Se trata, en suma, de una disminución en la actividad judicial que no corresponde con una en la actividad delictiva? ¿O, por el contrario, es posible considerar el descenso general de la criminalidad como una prueba del éxito de las políticas sociales posrevolucionarias? Ambas preguntas ponen al Estado en el centro de la explicación del crimen. ¿Puede interpretarse este descenso, alternativamente, como un signo de cambios sociales y culturales de más largo plazo, independientes de la acción estatal? La siguiente sección explorará diversas hipótesis para responder estas preguntas.

II. La hipótesis judicial

Estas preguntas han preocupado a muchos estudiosos a lo largo del siglo XX. Existen dos vertientes principales en sus respuestas. Aunque la mayoría de los autores afirmaría situarse en un punto intermedio entre ambas, conviene analizarlas.

Discutiremos en primer lugar lo que llamamos la "hipótesis judicial" que explica las altas tasas mexicanas y el incremento reciente como una consecuencia de la corrupción, desorganización y pobreza de medios del sistema policial y judicial —incluyendo tribunales comunes y ministerio público. Poco preocupada por explicar el descenso secular en la criminalidad, esta corriente sostiene que el crimen ha sido un fenómeno cada vez más disruptivo en el México posrevolucionario porque las autoridades encargadas de castigarlo normalmente dejaban libres a los verdaderos culpables mediante el cohecho. La impunidad se convirtió en la norma y la mayoría de la población perdió fe en el sistema judicial. Aunque las estadísticas sugirieran un descenso en el crimen, la realidad era que menos gente lo denunciaba, y probablemente la delincuencia real haya aumentado continuamente.

Alfonso Quiroz Cuarón presentó esta hipótesis con claridad en *Tendencia y ritmo de la criminalidad en México.* Basado en información

[7] La expresión, en Eric H. Monkkonnen, *The Dangerous Class: Crime and Poverty in Columbus, Ohio, 1860-1885*, Cambridge, Harvard U. P., 1975, 43.

sobre números de delincuentes presuntos y sentenciados y actas levantadas ante el ministerio público en los años treinta, Quiroz notó que los primeros descendían a pesar de que las terceras aumentaban. Esto demostraba que el sistema era cada vez menos eficiente en atender las necesidades del público.[8] Las razones eran en parte institucionales: en enero de 1931 los comisarios de policía del Distrito Federal habían dejado su lugar a los agentes del ministerio público. El cambio de procedimientos, manifestación de una creciente tendencia a centralizar el ejercicio de la acción penal, resultó contraproducente, según Quiroz Cuarón.[9] El signo más claro del problema era la razón del número de presuntos responsables entre el de sentenciados: a mayor diferencia, menor capacidad del sistema para condenar a los culpables. La proporción en el Distrito Federal era particularmente alta comparada con otras ciudades.[10] En 1958, Quiroz Cuarón volvió a presentar esta tesis. Aunque los números totales seguían descendiendo, éstos no describían una disminución real en el crimen sino un aumento de "la corrupción y la impunidad".[11]

Una variante de la hipótesis de Quiroz Cuarón ha sido usada para explicar el reciente aumento del crimen en la ciudad. Según varios autores, en los años noventa la corrupción ha alcanzado un extremo tal que adquirió un efecto catalizador: más criminales se dedicaron al delito porque la posibilidad de ser capturados o penados era más reducida. La evidencia presentada por Rafael Ruiz Harrell en *Criminalidad y mal gobierno* sugiere que el aumento insensato del crimen a partir de 1993 significa la pérdida de todo lo que se había ganado desde 1930.[12] Investigaciones recientes presentan mediciones de la impunidad más convincentes que las de Quiroz Cuarón. Según encuestas, la ciudad de México es la peor en el país en térmi-

[8] Quiroz Cuarón *et al.*, *Tendencia y ritmo*, 45-46.

[9] *Ibidem*, 102-103.

[10] *Ibidem*, 128.

[11] Alfonso Quiroz Cuarón, *La criminalidad en la República Mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1958, 10, 31, 65.

[12] Rafael Ruiz Harrell, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1998, 14.

nos de inseguridad, pero también es la ciudad cuyos habitantes son más reacios a acudir a la policía para denunciar un crimen: en 1996, por ejemplo, 69.6 por ciento de las víctimas de un delito no lo denunciaron.[13] Entre 1990 y 1995, sólo se encontraron culpables en el cuatro por ciento de los delitos conocidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) a través de actas. Medida de esta forma, la impunidad en el Distrito Federal es cinco veces más alta que la de Río de Janeiro y treinta veces más alta que la de Londres en 1994, no obstante que las denuncias en el Distrito Federal son menos frecuentes que en estas y otras ciudades importantes.[14] La culpa de este desastre, según Ruiz Harrell, es de los presidentes neoliberales, pasivos y corruptos que dominaron el periodo más reciente de la política nacional. Los gobiernos federales se han dedicado a aumentar el número de policías sin eliminar su corrupción y sin proveer suficientes agentes del ministerio público para atender las denuncias de la población.[15]

La hipótesis es atractiva porque la respalda, de manera intuitiva, la evidencia cotidiana de las esquinas de la ciudad donde la policía recoge la "mordida"; en los juzgados donde las causas se arrastran por meses y a veces se tienen resultados inesperados; en la sospecha general de que muchos criminales andan sueltos porque le llegaron al precio a un agente de la judicial o a un juez, o a un general. Una lectura somera de los periódicos de la segunda mitad de los noventa refuerza esta intuición al documentar cómo el narcotráfico ha extendido su influencia a los más altos niveles de gobierno. Desde los años ochenta organizaciones criminales mexicanas han ocupado un lugar creciente en la producción, transporte y distribución de drogas prohibidas en los Estados Unidos. La coincidencia de este fenómeno con el aumento en las tasas de criminalidad (en las cuales los delitos contra la salud no son todavía los más importantes) parece

[13] Ruiz Harrell, *Criminalidad*, 55; Sergio Aguayo Quezada, "Crimen y corrupción: La tentación de Doris", *Reforma*, 8 de marzo, 2000.

[14] Ruiz Harrell, *Criminalidad*, 61, 64.

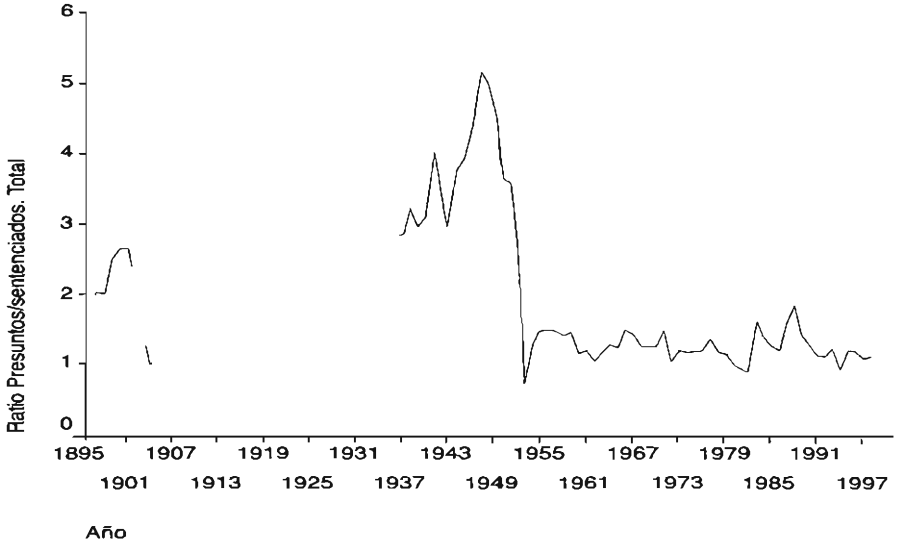
[15] *Ibidem*, 15, 57, 68.

probar la hipótesis judicial de manera irrefutable al señalar a la corrupción como la causa.

Contrastada con las tasas de criminalidad para el siglo XX, esta hipótesis confirma la relativa autonomía de los factores judiciales como una de las causas de las altas tasas de criminalidad. La gráfica 7 muestra la evolución de la proporción entre presuntos y sentenciados. Se observa una tendencia ascendente, una precipitada caída entre 1948 y 1953, y una relativa estabilidad desde entonces. La conducta de esta variable no puede explicarse simplemente como resultado del incremento en el número de presuntos delincuentes ($r = .100$) ni con el porcentaje del presupuesto federal destinado a la PGR ($r = .327$). El sistema judicial, en otras palabras, parece seguir una lógica que es ajena a la de las tasas de criminalidad y a la del gasto policiaco.

Valdría la pena, en este caso, utilizar un lenguaje menos moralizante que el que sólo ve en una alta proporción entre presuntos y sentenciados simplemente corrupción e impunidad. La variable indi-

Gráfica 7: Ratio presuntos / sentenciados.
Distrito Federal.



ca, literalmente, la capacidad del ministerio público para obtener sentencias condenatorias contra sospechosos a los que decidió someter a juicio. Si se le coloca en el contexto de la evidencia cualitativa sobre la operación de la justicia en la ciudad de México, esta proporción indica: a) la distancia entre las percepciones sociales sobre el crimen (traducidas en una denuncia y consignación) y las decisiones judiciales (cifradas en una sentencia culpable), y b) la limitada flexibilidad de recursos del aparato judicial para enfrentar aumentos desproporcionados en el número absoluto de crímenes. En otras palabras, una relación menor de presuntos entre sentenciados indica una mayor adecuación del sistema judicial a las definiciones sociales.

Esta formulación es significativa porque el problema con la tesis judicial es que reduce al crimen a una función gubernamental. Llevada a su extremo, implica que las tasas de criminalidad no indican más que los delitos "adquiridos" por el gobierno, pero carecen de vínculo alguno con la realidad.[16] De una manera estatista que caracteriza a otras investigaciones sociales producidas en el último tercio del siglo XX, esta explicación aísla a la criminalidad de la sociedad en la que emerge; convierte un complejo fenómeno social en un problema administrativo y político. Al hablar de instituciones y de construcciones culturales (que no otra cosa es la adecuación definida arriba) proponemos "descentrar" la hipótesis judicial y regresar al examen de prácticas sociales.[17]

La hipótesis social

La otra vertiente explicativa es la que podríamos llamar la "hipótesis social". Ésta sostiene que el delito es una consecuencia de diversos factores sociales que empujan a los sectores más vulnerables de la

[16] Además de la obra citada de Monkkonen, véase V.A.C. Gatrell, Bruce Lenmand y Geoffrey Parker, "Introduction" en *Crime and the Law: The Social History of Crime in Western Europe since 1500*, Londres, Europa Publications, 1980, 9.

[17] Para una aplicación de esta idea a la literatura política, véase Jeffrey Rubin, *Descentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, México*, Duham, Duke University Press, cap. 1.

población a transgredir la ley. Los niveles de desempleo, pobreza, desigualdad, educación y crecimiento urbano son citados como factores causales del aumento o descenso de la criminalidad. La explicación del crimen como producto de factores sociales tiene un linaje tan antiguo como la misma ciencia de la criminología. A fines del siglo XIX, autores de gran influencia en México, como Gabriel Tarde, enfatizaban los factores "ambientales" como causa del crimen en las ciudades modernas. No obstante la discreta supervivencia de la explicación positivista que, siguiendo al prócer Cesare Lombroso, determina al crimen como resultado de los atavismos anatómicos y psicológicos que caracterizaban a una porción de la población, la hipótesis social adquirió mayor fuerza después de la revolución —reforzada sin duda por la antropología indigenista y por las políticas sociales del nuevo régimen.[18]

A mediados del siglo XX, las explicaciones sociales se unieron con la búsqueda de "lo mexicano" para producir una variante culturalista y psicoanalítica. En 1900 Julio Guerrero ya había adelantado esta combinación totalizante de medio ambiente, pobreza y psicología popular como causas del delito en *La génesis del crimen en México.* Otros autores la usaron para explicar la violencia e indiferencia a la muerte que, argüían, caracterizaba a "el mexicano".[19] Quiroz

[18] Buffington, *Criminal and Citizen.* Véase por ejemplo Francisco Martínez Baca y Manuel Vergara, *Estudios de Antropología Criminal: Memoria que por disposición del Superior gobierno del Estado de Puebla presentan...*, Puebla, Benjamín Lara, 1892; Pablo Piccato, "La construcción de una perspectiva científica: miradas porfirianas a la criminalidad", *Historia Mexicana,* 185 (diciembre, 1997).

[19] Julio Guerrero, *La génesis del crimen en México. Estudio de psiquiatría social,* México, Porrúa, 1977 [1901]; véase Ariel Rodríguez Kuri, "Julio Guerrero: ciencia y pesimismo en el 900 mexicano" en *Historias* 44 (sept.-dic., 1999), 43-55. Un ejemplo de estas perspectivas en Federico Gamboa, *La llaga,* México, Eusebio Gómez de la Puente, 1922 [1903], 397. La idea de una "subcultura de la pobreza" caracterizada por violencia y machismo fue presentada por Oscar Lewis, *The Children of Sánchez. Autobiography of a Mexican Family,* New York, Random House, 1961, xxiv, 38, 57. Sociólogos del crimen han adoptado la idea en sus referencias a México: (en México "the use of violence is taken from granted and homicide is a common form of death" y prevalece "a fatalistic expectation of violence and death [y] subcultural areas of violence". Marvin E. Wolfgang y Franco Ferracuti, *The Subculture of Violence,* London, Tavistock, 1967, 280.

Cuarón, en su obra de 1958, presentaba una versión de la hipótesis social que combinaba cultura y factores socioeconómicos. Si, por un lado, el crimen parecía modernizarse con la disminución de la violencia y el aumento del robo, por el otro la alta tasa de homicidios en México reflejaba las consecuencias neuróticas de un "complejo de Coatlicue" que llevaba a los mexicanos a devorarse a sí mismos y a morir y matar con indiferencia. En otras palabras, México era un país incivilizado en el que el homicidio iba en aumento. Y por si algún elemento ambiental faltara, Quiroz Cuarón hacía eco de las descripciones de Julio Guerrero y añadía como un factor adicional al caluroso clima mexicano.[20]

Mucha agua ha corrido bajo el puente de la criminología mexicana. En los estudios más recientes la hipótesis social ha sido presentada de una manera más precisa y por lo general carente de los matices freudianos de mediados del siglo XX. Las tasas de criminalidad han sido asociadas con el problema de la habitación en la capital y en particular con los niveles del producto interno bruto. En efecto, la correlación es negativa entre el producto interno bruto por habitante y la tasa de presuntos delincuentes ($r = -.692$) aunque, paradójicamente, menos pronunciada en el caso del robo ($r = -.528$); lo mismo se puede decir de la correlación entre presuntos y el porcentaje de alfabetismo en el Distrito Federal ($r = -.788$).[21] En otros países ha sido señalada la correlación positiva entre el desempleo y las tasas criminales, pero en este caso no fue posible establecer una comparación debido a la brevedad de las series mexicanas sobre desempleo. La tesis articula muy bien la coincidencia de índices decrecientes entre las décadas de 1940 y 1980 y la prosperidad económica del milagro mexicano, aunque también deja ciertas dudas.

[20] Quiroz, *La criminalidad*, 37, 72-79, 81.

[21] La cantidad de presuntos delincuentes será usada en este trabajo para establecer las correlaciones estadísticas. "Presuntos" son aquellos sospechosos presentados ante la autoridad judicial; "sentenciados" son los que después del juicio fueron encontrados culpables. El número de presuntos no equivale al número de crímenes cometidos pero sí al número de casos en que el público y las autoridades judiciales estuvieron de acuerdo sobre la probable existencia de un crimen.

Entre la operación de verificar la coincidencia de prosperidad y tasas descendentes y la de establecer un mecanismo causal se puede caer en la "falacia ecológica" de atribuir culpabilidad a los pobres —verbigracia, si los criminales abundan cuando abundan los desempleados, entonces los desempleados son criminales. El problema es que esta hipótesis propone una relación simple y directa entre penuria y crimen, como si la decisión de cometer un delito, y luego de denunciarlo, no estuviera mediada por otros factores. El más obvio entre éstos es el riesgo de ser capturado (o, desde el punto de vista del quejoso, la posibilidad de obtener una sentencia condenatoria); a mayor riesgo, menor probabilidad de que un individuo cometa el crimen y mayor de que sea denunciado. Otro factor que media la influencia de las condiciones socioeconómicas es el de la estigmatización. Si un sector de la población es percibido por autoridades y el resto del público como naturalmente "criminal", el costo social de un acto ilegal es de entrada menor para este grupo: hay poco que perder en cometer un delito, puesto que ya uno es tratado como ratero.[22] La estigmatización puede muy bien explicar por qué en ciertas áreas de la ciudad de México, como Tepito y la colonia Buenos Aires, la mala fama de sus habitantes coincide con mayor agresividad policial en su contra, resultando en una engañosa coincidencia entre criminalidad y pobreza.

En el caso específico del México posrevolucionario, la hipótesis social ha llevado al paradójico resultado de reforzar la versión más estatista de la hipótesis judicial. En la perspectiva de Ruiz Harrell, por ejemplo, el responsable de la corrupción y la impunidad y el empobrecimiento es el mismo: el presidente y su incapacidad para evitar la crisis económica. El Estado, una vez más, crea el crimen al crear el contexto que lo causa.[23] El riesgo es acumular factores causales que impidan la percepción del crimen como un producto cultural en el que múltiples actores intervienen de una manera consciente y creativa.

[22] Un análisis de estas explicaciones en John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*, New York, Cambridge University Press, 1989; Bottomley, *Crime and Punishment*, 138.

[23] Harrell, *Criminalidad*, 32, 35, 43.

Un mejor aprovechamiento de las series estadísticas puede desprenderse de la combinación de múltiples factores, tanto sociales como judiciales. Pablo Fajnzylber *et al.*, *Determinants of crime rates in Latin America and the world: An empirical assessment*, es un ejemplo reciente dirigido al diseño de políticas públicas. La hipótesis central sigue un modelo económico: las tasas aumentan como producto del costo del crimen (la posibilidad de castigo para el criminal) y la inercia del sistema judicial —medida con las tasas de criminalidad con un intervalo. Tal inercia es un factor del aumento a largo plazo del crimen debido a la menor probabilidad de aprehensión que sigue a un incremento corto y súbito en los arrestos y su impacto en sistemas judiciales con limitada capacidad de respuesta. La hipótesis es puesta a prueba mediante una regresión de múltiples variables que compara diversos casos nacionales de manera sincrónica. Las variables incluyen indicadores judiciales pero también sociales, como educación, desigualdad, actividad económica general, uso de drogas y la pena de muerte. Esta aparente heterogeneidad de factores adquiere coherencia con la premisa de que el crimen responde a un mecanismo básico de decisión racional. En otras palabras, si el costo social del crimen disminuye y las recompensas aumentan las tasas responderán positivamente. El resultado es que, dadas ciertas combinaciones de factores, la hipótesis tiene una considerable capacidad explicativa.[24]

El modelo de Fajnzylber debe ser matizado con un poco del escepticismo de Bottomley. En primer lugar, y como lo expresamos al plantear dos preguntas sobre el siglo XX mexicano (una sobre el aumento, otra sobre el descenso de las tasas), los índices crimina-

[24] El número de observaciones no es muy grande en todas las regresiones. Es difícil de evaluar estos resultados, sin embargo, puesto que se apoyan en múltiples fuentes, provenientes de diversos sistemas judiciales, e incluyen variables cuya relación con las tasas criminales es muy discutible y dependiente de múltiples factores intermedios, como el uso de la pena de muerte y el número de ofensas relacionadas con el tráfico de drogas. Fajnzylber *et al.*, *Determinants*.

les de largo plazo deben ser tratados con cuidado debido a que múltiples factores que son difíciles de cuantificar (como la influencia de los sindicatos y otras instituciones) pueden afectar las tasas de manera diferente en distintos periodos. Ahondaremos en este tema más abajo.

En segundo lugar, no todos los indicadores cuantificables tienen la misma validez. Por ejemplo, la evidencia disponible en Inglaterra y otros países no apunta hacia una relación causal muy clara entre el uso de drogas y el crimen. La duda se extiende a otras medidas de la acción estatal: si se consideran los números de efectivos de la policía contra la tasa de reincidencia y la proporción de delitos que no son perseguidos, se puede concluir que "las prácticas y las políticas de justicia penal tienen un efecto estrictamente limitado sobre las tasas de criminalidad".[25] Un claro ejemplo es el de la pena de muerte. De acuerdo con estudios que comparan estados en los Estados Unidos con o sin pena de muerte, Carol W. Kohfeld y Scott H. Decker concluyen que, contra la hipótesis de Fajnzylber y otros, la presencia de la pena de muerte tiene un efecto positivo en la tasa de homicidio —aunque su influencia es mucho menor que la de factores demográficos como el número de hombres jóvenes no blancos y el porcentaje de población urbana.[26]

Lo anterior no impide intentar un análisis de la evidencia presentada arriba. A partir de estas referencias, intentamos probar mediante regresiones estadísticas la explicación formulada con base en la evidencia cualitativa para el periodo hasta 1930. En otras palabras, partimos de la hipótesis de que una combinación de estrategias punitivas del Estado y de cambios en la sociedad urbana explican las variaciones en la frecuencia de la criminalidad. Siguiendo la experiencia porfiriana, postulamos que las estrategias represivas tienen un efecto contrario al deseado: a mayor agresividad del Estado correspondería un aumento en el crimen. Utilizando las series estadísticas dis-

[25] Bottomley, *Crime and Punishment,* 166.

[26] Carol W. Kohfeld y Scott H. Decker, "Time Series, Panel Design, and Criminal Justice: A Multi-State, Multi-Wave Design" en Kimberly L. Kempf, *Measurement Issues in Criminology,* New York, Springer-Verlag, 1990, 224.

ponibles practicamos una serie de regresiones a partir de la información que abarca todo el siglo XX.[27]

La variable dependiente es la tasa de presuntos delincuentes por 100,000 habitantes. Como mencionamos más arriba, éste es el mejor indicador disponible de la respuesta combinada del público y las autoridades ante el crimen. Las variables independientes son:

1. El porcentaje representado por el presupuesto de la Procuraduría General de la República dentro del presupuesto total de egresos. Se trata de una medida aproximada del interés del Estado por combatir el crimen a través de su inversión en el ministerio público. (El número de policías en el Distrito Federal u otro indicador más inmediato de la actividad estatal sería más convincente, pero no está disponible en una serie lo suficientemente larga.)
2. La proporción *(ratio)* de presuntos sospechosos entre sentenciados (ilustrada en la gráfica 7), considerado por Quiroz Cuarón y otros autores como índice de la eficacia del aparato judicial. La serie se aplicó con un intervalo de un año para estimar su efecto en las consignaciones del año siguiente.
3. El producto interno bruto por habitante en pesos de 1970. Ésta es la serie más extensa disponible en este sentido y ha sido utilizada por otros autores.
4. El porcentaje de alfabetismo en el Distrito Federal. Esta variable indica escolaridad y se puede asociar con la capacidad de la población para acudir a los tribunales.

La tabla 1 muestra las correlaciones Pearson entre estas variables y la variable dependiente. La tabla 2 presenta resultados que tienden a reforzar la hipótesis judicial: el presupuesto de la PGR tiene un efecto positivo en la tasa de presuntos, al igual que la proporción de

[27] Las regresiones fueron realizadas con base en la información estadística publicada para el Distrito Federal y otros indicadores socioeconómicos compilados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas de México*, 1985.

presuntos entre sentenciados, la variable con mayor capacidad explicativa. En otras palabras: mientras más dinero invierte el gobierno y, sobre todo, mayor es la brecha entre acusados y culpables del año anterior, mayor será el número de presuntos delincuentes.

Las variables sociales no arrojan un resultado tan claro. A mayor alfabetismo, menor tasa de presuntos y, aquí la paradoja, a mayor PIB por habitante mayor tasa de presuntos. Esto puede deberse al aumento de la desigualdad que ha acompañado al crecimiento de la segunda mitad del siglo XX. Por desgracia no hay una serie sobre desigualdad lo suficientemente extensa como para usarla en estas regresiones. Sin embargo, el PIB por habitante, utilizado por otros investigadores con resultados positivos, no parece ser tan significativo como otros factores.

Lo importante es que la capacidad explicativa de la combinación de todos estos factores es considerable ($R2$ = 1.000) y sugiere que la explicación de las tendencias históricas en las tasas de criminalidad se encuentra, en efecto, en una combinación de factores sociales y judiciales. En otras palabras, la tasa de criminalidad en el Distrito Federal responde tanto a los factores socioeconómicos como a la efectividad del sistema judicial.

Puesto en perspectiva histórica, el poder explicativo de la variable de presuntos entre sentenciados invita a poner atención a factores institucionales. El cambio de organización en el ministerio público, mencionado por Quiroz Cuarón, adquiere así una importancia considerable. El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal de 1931 establecía claramente en su artículo 2o. que "Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal".[28] El papel del ministerio público y el del juez instructor quedaban claramente separados y la parte ofendida quedaba subordinada, según el nuevo código, a "poner a disposición del Ministerio Público y del Juez Instructor todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado" (art. 9).

[28] *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,* México, Porrúa, 1994; *Código de procedimientos penales concordado con el código penal...* por el Lic. Ricardo Rodríguez, México, Herrero, 1902.

Estas disposiciones sentaron las bases para grandes cambios en las respuestas sociales e institucionales ante el crimen. Un análisis de expedientes judiciales hasta 1931 muestra que las víctimas del crimen, y en general las comunidades urbanas, habían tenido un papel muy importante en la investigación, la detención e incluso la negociación de una reparación con los sospechosos.[29] El Código de Procedimientos Penales de 1894 no decía nada sobre la exclusividad del ministerio público sobre la acción penal pero afirmaba, en su artículo 2o, que el ministerio público representaba a "la sociedad" en la acción penal. Más aún, el código hacía mención de la acción civil contra los delincuentes que podía acompañar a la acción penal pero sin estar subordinada a ella, acción que debía ser iniciada por la parte ofendida (art. 3o). El artículo 7 ponía de manifiesto la descentralización que existía de hecho en la investigación de los delitos: la "policía judicial" era ejercida por comisarios, inspectores de policía, jueces correccionales y jueces criminales.

Los cambios legales en 1931 sentaron las bases de un proceso de centralización en el que la policía judicial comenzó a concentrar recursos, se aisló crecientemente de los intereses de las víctimas y las comunidades urbanas, y se volvió más dependiente de las estrategias políticas. El énfasis, en consecuencia, cayó en la persecución policial, mientras se le restaba importancia al proceso de impartición de justicia. Esto hacía posible un desfase entre la acción penal y las respuestas sociales al crimen, y un consecuente aumento de las tasas de criminalidad cuando el desfase aumentaba.

Esta hipótesis permite situar en un contexto histórico de más largo plazo el incremento acelerado a partir de mediados de los años noventa del siglo XX. En los años recientes, el gobierno federal ha invertido cada vez más dinero en perseguir el crimen, pero los recursos han estado cada vez más concentrados. Los presuntos delincuentes por delitos de fuero federal en todo el país han aumentado de 6,418 en 1980 a 32,199 en 1996 (INEGI). Sin embargo, 44.32 por ciento de estos arrestos son por delitos contra la salud. Aunque el gobierno federal dedica crecientes recursos a las instituciones

[29] Ver Pablo Piccato, *City of Suspects*, cap. 6.

policiales e involucra al ejército, los medios para investigar y juzgar a los presuntos delincuentes siguen siendo escasos.[30]

En otras palabras: la acción represiva del Estado tiende a centralizarse y enfocarse en la persecución del tráfico de drogas, en lugar de dirigirse a la persecución de los crímenes que afectan la vida cotidiana de la población. El problema no es grave mientras las tasas descienden y los factores sociales son favorables; pero cuando aumentan las tasas este problema es resentido primero que nadie por las víctimas del crimen. Por lo tanto, la correlación positiva entre gasto federal contra el crimen y tasas de criminalidad no significa que, en los últimos años del siglo XX, el sistema judicial sea considerado más confiable por las víctimas y el resto de la sociedad. Más dinero y más arrestos no se traducen en más justicia y seguridad.

VIOLACIÓN

Estas afirmaciones generales tienen que ser matizadas al analizar crímenes específicos. Regresando a la gráfica 5, podemos preguntarnos: ¿por qué la tendencia general al descenso en las tasas totales durante la etapa posrevolucionaria no parece afectar al delito de violación? La regresión usada para la tasa total de presuntos también explica una parte considerable de la variación en las sentencias por violación ($R2$ = .698), siguiendo las mismas líneas que en la tabla 2.

La lección es que el análisis puede depurarse en este nivel. En este caso podríamos agregar un factor que no puede analizarse para los totales: la forma en que el crimen es definido y penado. Por una parte, las definiciones de violación, rapto y estupro (la otra ofensa más frecuente entre los delitos sexuales) creaba ambigüedades que dejaban un margen considerable a las interpretaciones subjetivas de los magistrados en la corte y que disuadían a muchas víctimas de pre-

[30] Para un testimonio en este sentido por funcionarios judiciales, ver *Proceso*, 1096, 2 de noviembre de 1997. En la estimación de José Elías Romero Apis, ex funcionario de la PGJDF, la institución sólo puede investigar 8 por ciento de los delitos que se denuncian ante ella. Raúl Monge, "Las políticas de seguridad pública las dictan los noticiarios de radio", *Proceso*, 1096, 2 de noviembre de 1997.

sentar una denuncia. Si bien los Códigos penales de 1871 y 1931 consideran que tanto la "violencia moral" como la violencia física pueden ser elementos constitutivos del delito de violación, investigación preliminar sugiere que los magistrados preferían sentenciar cuando el caso presentaba pruebas de violencia física, por lo menos para algunos periodos.[31] La misma investigación sugiere que, a partir de los cambios en la práctica judicial introducidos paralelamente al nuevo Código de 1931, hubo una tendencia por parte de los magistrados a tratar como violación, cópulas con mujeres "impúberes", definidas normalmente como menores de 16 años. En estos casos, se consideraba que no existía la posibilidad de consentimiento por parte de la ofendida. Esta tendencia podría afectar las tasas de violación porque se aumentan a este rubro delitos perpetrados contra mujeres "impúberes" que anteriormente se hubieran tratado como casos de estupro.

Por otra parte, la práctica judicial de privilegiar la violencia física como prueba del cuerpo del delito podría afectar las tasas negativamente. El examen médico (llevado a cabo por los peritos médicos de las delegaciones) que generalmente se utilizaba para procesar estos casos podía ayudar a disuadir a las víctimas de presentar una denuncia. Al mismo tiempo, la importancia que los magistrados otorgaban a los resultados de dicho examen podía influir en las decisiones de los agentes del ministerio público respecto a cómo procesar los casos. Un hecho denunciado por la víctima como violación o estupro podía transformarse en un caso de rapto o "atentado contra el pudor" si el examen médico no detectaba signos de que hubiera habido cópula.

Sin embargo, la incidencia del crimen sigue aumentando. La pregunta es si el aumento en las tasas de violación indican un aumento real en la incidencia del delito o un cambio en la actitud de las víctimas que las lleva a denunciar a sus atacantes con mayor frecuencia.

[31] La discusión que sigue se basa en el estudio detallado de los casos de delitos sexuales publicados en los *Anales de Jurisprudencia*, entre los años 1933 y 1941. Comisión Especial de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, *Anales de Jurisprudencia*, Publicación creada por la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, México D.F., ts. 2, 5, 9, 13, 17, 19, 22, 31, 33, 34 y 35.

Una investigación más exhaustiva de los cambios en las actitudes de las autoridades judiciales hacia las víctimas de violación, de éstas ante el sistema judicial y de hombres y mujeres entre sí ayudaría a ampliar nuestra comprensión del fenómeno. Las conclusiones que se desprenden de un análisis específico de los delitos sexuales sirven para anotar los límites de esta investigación, y sugerir líneas de investigación adicionales. Si, como hemos mencionado al principio de este trabajo, el crimen es el resultado de una compleja interacción entre las decisiones de una serie de actores diversos, tanto individuales como institucionales, los investigadores interesados en explicar este fenómeno social avanzarían en el estudio si se incluye en el análisis los contextos culturales e institucionales en los que se toman estas decisiones.

CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones se pueden extraer de la evidencia y el análisis presentados aquí? En primer lugar, el análisis contradice las teorías que asocian modernización con crimen. Como ya notamos, el ritmo del crecimiento poblacional no coincide con el ritmo de crecimiento de las tasas de criminalidad. Más aún, la regresión muestra que a mayor alfabetismo menor tasa de presuntos. El crecimiento de la ciudad, por lo tanto, no se traduce en anomia y desorden.[32] La pobreza en sí misma tampoco parece resultar en mayor criminalidad, como lo sugiere el peso menor del PIB per cápita en la tabla 2 (aunque la correlación entre este indicador y la variable dependiente es positiva, como se ve en la tabla 1, lo cual refuerza la conveniencia de utilizar regresiones de múltiples variables en lugar de simples correlaciones).

Si se aplican las lecciones del porfiriato al siglo XX surge una precisión necesaria para entender la interacción entre factores institucionales y sociales: las políticas estatales deben coincidir con el crecimiento urbano para tener un efecto positivo sobre las tasas de criminalidad. En otras palabras, cuando el Estado adopta medidas

[32] Ver para una conclusión semejante, Eric Johnson, *Urbanization and Crime: Germany 1871-1914*, New York, Cambridge University Press, 1995.

represivas en momentos de presión social, entonces hay un efecto directo en el aumento de los índices delictivos. En términos más específicos, cuando el Estado enfatiza la represión del crimen y el gasto policial, pero deja que el sistema judicial sea menos eficiente, el número de presuntos delincuentes tiende a subir.

Dos puntos finales. El primero es enfatizar la utilidad de una perspectiva histórica para entender el problema de la criminalidad. Como sugiere el análisis anterior, es útil poner los cambios de corto plazo (las "olas" criminales) en el contexto de cambios más lentos. Un análisis histórico también implica poner en juego una multiplicidad de factores. Hemos mencionado la eficiencia del sistema judicial, las estrategias represivas del Estado (factores políticos), pero también factores sociales como el alfabetismo y el nivel de ingresos, e institucionales como la definición de la acción penal. Finalmente, y como sugerimos con nuestra elección de la variable dependiente, la definición misma de crimen debe ser entendida como un producto cultural en el que confluyen múltiples actores y autores: víctimas, comunidades urbanas, policías, jueces, administradores. Sólo así puede entendérselo como un fenómeno histórico.

El segundo punto tiene que ver con una pregunta que ni siquiera los historiadores podemos rehuir: ¿qué se puede hacer para atacar el problema actual del crimen? No podemos dar recetas pero sí sugerir ideas basadas en la experiencia del siglo XX. Por supuesto que un aumento en el nivel de ingresos y particularmente en el nivel educativo de la mayoría de la población sería un paso favorable. Pero aparte de obvia, tal propuesta es demasiado simple. Hay otras acciones que el Estado puede emprender y que podrían tener un impacto en la tasa de criminalidad. Concretamente, es posible cambiar la forma en que se invierte el presupuesto. La evidencia sugiere que sería buena idea gastar menos dinero en la policía y otros órganos represivos e invertir más recursos en el sistema de justicia. El objetivo sería disminuir la agresividad represiva del Estado (que en el presente se dirige a la lucha contra las drogas y olvida otros delitos más frecuentes) y aumentar la capacidad de las cortes y el ministerio público para atender las denuncias del público y, en consecuencia, acrecentar la confianza de la población hacia esas instituciones. Fortalecer

la autonomía de los encargados del ministerio público con respecto a las autoridades políticas sin duda contribuiría en esta dirección.

Los cambios que sugerimos concentrarían el esfuerzo en aquellos delitos que tienen más impacto en la vida cotidiana de la población de la ciudad de México. El resultado sería aumentar el costo del delito para los potenciales delincuentes y probablemente se traduciría en un menor número de presuntos y sentenciados. Sólo entonces se justificaría transferir recursos hacia delitos como el tráfico de drogas, que son prioritarios para el Estado. El objetivo, después de todo, no es encarcelar más sospechosos, sino disminuir los incentivos para cometer un crimen.

Apéndice 1: Crítica de las fuentes

Las fuentes son las estadísticas publicadas por las autoridades federales y locales.[33] La calidad de la información estadística sobre el crimen en la capital no es homogénea. Cuando la evidencia comenzó a ser recopilada, en el porfiriato, varios autores criticaron la falta de continuidad y sistema, en particular de los datos publicados en los años anteriores a la revolución por el Procurador de Justicia del Distrito Federal. Una demostración de estos problemas es la repentina baja en el número de presuntos delincuentes en 1904, debido a cambios en los criterios del conteo. No es coincidencia: las estadísticas de todo tipo eran pensadas por los administradores porfirianos como el mejor testimonio de la modernización nacional, pero las cifras sobre criminalidad en los años anteriores a 1910 claramente contradecían el propósito. No obstante, y en particular a partir de 1930, la información estadística parece más confiable y no ha sido

[33] *Cuadros estadísticos e informe del Procurador de Justicia concernientes a la criminalidad en el Distrito Federal*, México, Ascorve y Gayoso, 1900-1907; *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, publicado en distintas épocas por la Dirección General de Estadística, el Departamento de la Estadística Nacional, el Sistema Nacional de Información, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Anuario estadístico del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; *Cuaderno de estadísticas de seguridad y orden público*, México, INEGI, 1994.

criticada de la misma forma por los especialistas que la han usado.[34] Sin embargo, esta información implica varias carencias:

a) No se trata aquí de arrestos hechos por la policía, muchos de los cuales, en el siglo XIX y en las primeras décadas del XX, no llegaban nunca a un juzgado porque los arrestados eran sancionados con una multa o una noche en la comisaría. Existen datos sobre arrestos durante el porfiriato que sugieren números altísimos pero que incluyen "borrachos tirados" y prostitutas, a los que no es correcto considerar como criminales.

b) No hay datos sostenidos sobre quejas presentadas a las policías del Distrito Federal que no resultaran en ningún arresto. Mucho menos se cuenta con series extensas sobre crímenes no reportados por las víctimas. Como en otras sociedades, es probable que un porcentaje muy alto de los crímenes queden sin denunciar, y es seguro que las estadísticas judiciales dejan fuera un número importante de delitos. Las tasas de criminalidad podrían ser contrastadas con la tasa de delincuentes y con encuestas sobre victimización entre la población general.[35]

c) Las cifras de sentenciados no contemplan las apelaciones presentadas por los culpables, que en algunos casos pueden haber resultado en la derogación de su sentencia. Debido a la escasez de recursos legales al alcance de la mayoría de los sospechosos es probable que este número sea muy pequeño.

d) Tanto presuntos como sentenciados no incluyen a crímenes del fuero federal como portación de armas prohibidas, daño a vías de comunicación y tráfico de drogas.

[34] Carlos Roumagnac, *La estadística criminal en México*, México, García Cubas, 1907, 19, 10-15. Otras críticas incluyen Ignacio Fernandez Ortigoza, *Identificación científica de los reos: Memoria escrita por...*, México, Sagrado Corazón de Jesús, 1892, 8; Miguel Macedo, *La criminalidad en México: Medios de combatirla*, México, Secretaría de Fomento, 1897, 23; Antonio Ramos Pedrueza, *La Ley Penal en México, de 1810 a 1910*, México, Tip. Vda. de Díaz de León, 1911, 14; Dirección General de Estadística, *Estadística del ramo criminal en la República Mexicana que comprende un periodo de quince años, de 1871 a 1885*, México, Secretaría de Fomento, 1890, iii-vii.

[35] Bottomley, *Crime and Punishment*, 3, 11.

Apéndice 2: Tablas de criminalidad para el Distrito Federal

	Presuntos delincuentes						*Delincuentes sentenciados*					
Año	*Total*	*Lesiones*	*Robo*	*Homi-cidio*	*Rapto y estupro*	*Violación*	*Total*	*Lesiones*	*Robo*	*Homi-cidio*	*Rapto y estupro*	*Violación*
1895	12,838	8,054	2,636	481			7,165					
1897	16,333		2,343		205	23	8,108		1,230		4	7
1898	16,330						8,194					
1899	17,094						6,783					
1900	20,837	9,238	3,404	141	219	30	7,848	5,586	1,083	72	2	4
1901	22,427	10,582	4,420	131	154	18	8,441	6,169	1,178	163	5	6
1902	12,344	8,560	2,025	184								
1903	10,155	6,707	1,893	191								
1904	9,740	6,164	2,164	117			9,740	6,164	2,145	117	24	12
1905							11,114	7,388	2,222	90		8
1906							13,164	8,550	2,675	130		3
1907												
1908							16,010	9,526	4,055	121		16
1909							16,318	10,303	3,229	227		10
1916							5,106	1,292	1,395	46		1
1917							4,841	2,474	1,330	57		2
1918							5,560	2,851	1,578	101		33
1919							4,483	2,685	813	70		2
1920							3,514	2,363	422	55		
1927	9,136	6,669	941	305								
1928	14,658	10,801	1,777	492								
1929	11,563	7,569	1,687	54								

Año	Presuntos delincuentes Total	Lesiones	Robo	Homicidio	Rapto y estupro	Violación	Delincuentes sentenciados Total	Lesiones	Robo	Homicidio	Rapto y estupro	Violación
1930	11,208	6,277	2,241	457								
1931	9,874	4,762	2,567	267								
1932	8,651	3,758	2,078	369								
1933	9,590	4,097	2,480	325								
1934	8,023	3,630	1,562	460								
1935	6,868	3,098	1,382	492								
1936	5,985	2,671	1,347	438								
1937	7,757	2,814	1,324	377	229	53	2,696	830	586	222	49	24
1938	7,866	2,852	1,615	486	305	104	2,398	752	581	228	54	28
1939	6,521	2,664	1,347	411	217	98	2,186	771	536	226	65	37
1940	6,354	2,632	1,574	447	353	59	2,038	667	637	173	54	28
1941	9,155	3,309	2,507	467	474	118	2,246	768	682	199	56	37
1942	8,871	3,264	2,754	143	438	128	2,640	905	828	182	74	31
1943	8,083						2,734	749	946	180	53	69
1944	8,479						2,239	680	866	169	55	35
1945	8,599						2,164	520	938	179	47	36
1946	10,033	3,542	3,349	659	312	197	2,267	552	1,021	214	44	32
1947	10,676	3,772	6,451	599	332	178	2,051	544	764	257	48	48
1948	12,609	4,469	4,248	585	295	195	2,504	621	1,043	285	51	45
1949	12,098	4,479	3,876	605	317	223	2,645	686	1,134	207	41	36
1950	11,035	4,017	3,747	516	261	192	3,000	673	1,397	221	20	72
1951	10,906	3,345	3,786	511	225	185	3,023	647	1,403	217	22	29
1952	9,657	2,909	3,296	541	236	237	3,609	804	1,655	250	30	48
1953	3,862	1,327	1,152	186	114	69	5,424	1,179	2,232	383	92	127

Año	Presuntos delincuentes Total	Lesiones	Robo	Homicidio	Rapto y estupro	Violación	Delincuentes sentenciados Total	Lesiones	Robo	Homicidio	Rapto y estupro	Violación
1954	6,618	2,265	2,104	604	140	129	4,996	1,138	1,830	324	78	111
1955	6,710	2,325	1,916	288	163	122	4,518	1,101	1,732	346	63	105
1956	7,061	1,461	1,891	652	139	119	4,691	1,191	1,637	329	65	108
1957	7,350	2,673	1,817	406	173	151	4,919	1,496	1,421	306	101	114
1958	6,905	2,269	1,584	357	164	151	4,874	1,395	1,463	352	86	126
1959	7,303	2,845	1,643	402	172	136	4,971	1,377	1,378	322	91	98
1960	5,774	1,953	1,378	332	150	148	4,993	1,510	1,214	380	99	145
1961	5,766	1,916	1,503	349	134	171	4,710	1,372	1,144	371	91	169
1962	5,551	1,939	1,534	356	111	144	5,237	1,557	1,391	419	97	153
1963	5,503	2,123	1,222	355	144	163	4,584	1,404	1,220	344	96	201
1964	5,748	2,244	1,285	466	151	223	4,413	1,382	1,088	374	95	177
1965	6,442	2,464	1,615	375	169	224	5,085	1,740	1,234	375	108	203
1966	6,480	2,410	1,649	384	167	202	4,274	1,431	1,042	324	94	213
1967	6,491	2,314	1,574	409	161	270	4,461	1,475	1,028	393	97	236
1968	6,315	2,661	1,281	389	130	189	4,928	1,682	1,199	411	82	229
1969	6,173	2,309	1,297	420	144	225	4,854	1,589	1,280	425	89	218
1970	6,439	2,615	1,358	421	162	198	5,037	1,995	1,080	408	91	220
1971	8,368	3,165	2,143	398	184	291	5,548	1,659	1,509	520	96	221
1972	6,656	2,276	1,890	433	215	242	6,272					
1973	7,205	2,342	2,138	481	226	247	5,843					
1974	7,366	2,496	1,983	443	274	250	6,159					
1975	6,629	2,288	1,486	393	185	242	5,485	1,828	1,319	434	127	199
1976	6,797	2,365	1,608	479	149	253	5,569	1,719	1,395	452	117	180
1977	8,862	2,613	2,493	493	174	278	6,314	1,890	1,664	572	130	238

Año	Presuntos delincuentes Total	Lesiones	Robo	Homi-cidio	Rapto y estupro	Violación	Delincuentes sentenciados Total	Lesiones	Robo	Homi-cidio	Rapto y estupro	Violación
1978	7,861	2,374	2,315	459	161	312	6,530	2,046	1,804	485	105	234
1979	7,670	2,262	2,329	471	145	274	6,521	1,878	1,977	537	76	254
1980	9,004	2,479	1,993	401	107	270	8,642	2,588	2,102	532	91	266
1981	6,962	2,257	1,515	389	91	235	7,255	2,279	1,550	464	74	250
1982	6,775	2,031	1,420	409	78	245	7,334	2,457	1,411	553	88	208
1983	13,366	3,837	3,323	459	59	355	8,030	2,308	1,638	431	41	253
1984	15,189	4,435	3,630	520	86	347	10,650	3,046	2,685	532	45	237
1985	15,470	4,279	4,093	514	86	405	11,946	2,942	3,407	635	56	350
1986	15,489	4,409	4,190	532	72	371	12,607	3,222	3,656	718	43	361
1987	17,570	4,738	4,832	597	87	412	10,826	2,502	3,559	636	38	313
1988	22,244	5,734	6,105	993	54	482	11,785	2,423	3,891	641	34	341
1989	20,008	4,879	5,407	713	31	507	13,789	2,694	4,735	674	29	357
1990	17,176	4,378	4,258	638	20	571	13,229	2,550	4,480	173	15	409
1991	15,941	3,895	3,995	611	26	361	13,673	2,726	4,215	853	12	188
1992	14,460	3,446	4,239	543	18	231	12,687	2,263	4,387	830	16	196
1993	13,825	3,000	4,813	642	17	235	11,006	1,852	4,391	687	12	142
1994	10,932	1,942	4,467	544		174	11,556	1,778	4,924	714		183
1995	13,537	2,063	6,403	541		202	10,955	1,303	5,307	640		155
1996	15,461	1,696	9,494	453		272	12,634	1,104	8,022	438		209
1997	15,488	2,002	8,783	485		277	13,891	1,342	8,696	515		252
1998	16,228	1,995	9,482	478		328	14,161	1,402	8,870	571		253

SIMPATÍA POR EL DIABLO. MIRADAS ACADÉMICAS A LA CIUDAD DE MÉXICO, 1900-1970*

Ariel Rodríguez Kuri
Universidad Autónoma Metropolitana (A)

El problema

La ciudad de México es también la historia de unos conceptos, de unas ideas, de unos debates intelectuales. Esa historia permanece en su mayor parte oculta, abrumada por el despliegue de los procesos demográficos, económicos y políticos, es decir, abrumada por el crecimiento y extensión de la carne y la piedra que hacen el cuerpo de la ciudad posrevolucionaria. La ciudad como concepto, como idea, como representación intelectual, constituye un campo fascinante de estudio y reflexión. Esto es así, además, porque detrás de los análisis, de las hipótesis, de los datos, subyacen juicios —a veces explícitos, casi siempre implícitos— sobre el papel de la ciudad como foco (una suerte de catalizador) civilizatorio.

Este artículo es una aproximación a la forma como se ha percibido la ciudad de México desde la academia[1] en el periodo 1900-1970. Reconozco que el periodo elegido ha sido definido con una cierta

* Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre la historia de la ciudad de México entre las fiestas del Centenario de la Independencia en 1910 y los Juegos olímpicos de 1968, realizada en el Área de Estudios Urbanos de la UAM. El financiamiento para la investigación hemerográfica y bibliográfica provino del proyecto "Gobernadores, regentes y ciudadanos: una historia de la ciudad de México, 1900-1995", que apoyó el Conacyt entre 1997 y 1999.

[1] Utilizo el término academia para delimitar el campo de las obras consultadas. En general, en este trabajo hago referencia a artículos y libros escritos desde ciertos campos disciplinarios (la antropología, la economía, la geografía, la socio-

dosis de arbitrariedad. Un poco por intuición y otro poco por la accesibilidad a las fuentes, estoy suponiendo la existencia de un gran campo problemático, una de cuyas fronteras sería el libro de Julio Guerrero, *La génesis del crimen en México,* publicado por vez primera en 1901, y la otra, el libro de Claude Bataillon, *Campo y ciudad en el México central.* Afirmo que ese campo problemático está dominado por una constante: aquellos argumentos que discutieron y juzgaron la urbanización como un elemento esencial y benéfico para el cambio no sólo de las estructuras socioeconómicas, sino de los entramados básicos de la cultura mexicana. En general, he subrayado en este artículo los puntos de vista de aquellos autores que reconocieron en el migrante un elemento positivo para el desarrollo. Ha sido pues con esta intención, indudablemente sesgada, que he reconocido algunos títulos, temas y enfoques, en esos setenta años.

Identifico dos grandes temas en la literatura que ha estudiado la ciudad de México. Esos temas son de fronteras borrosas, y su vigencia es recurrente, es decir, las preocupaciones que expresa esa literatura pueden aparecer, desaparecer y reaparecer a lo largo del periodo.[2] En primer lugar, surge la discusión sobre las consecuencias culturales y de sociabilidad que trajo aparejado el proceso de crecimiento de la ciudad de México y, en términos más amplios, la urbanización de la sociedad mexicana. Quiero recuperar, aunque sólo sea en sus trazos más gruesos, algunas discusiones que versan sobre

logía) más o menos establecidos en las instituciones de educación superior e investigación, tanto mexicanas como extranjeras. Pero sobre todo la noción de academia remite a una modalidad en la producción de conocimiento que sigue ciertas reglas y convenciones. Obviamente, con esta aclaración, estoy dejando de lado ensayos, novelas, poemas, obras de teatro y otras formas de representación artística y cultural que por supuesto han dado cuenta —con más o menos acierto que el trabajo académico— de ese fenómeno que llamamos ciudad de México.

[2] En este sentido me separo de la propuesta de Gustavo Garza, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1951,* México, El Colegio de México, 1999. Garza, sobre todo en los dos primeros capítulos de su trabajo, propone una *secuencia* de problemas (el enfoque ecológico, para el periodo 1940-1961 y el enfoque de desarrollo para 1961-1970, por ejemplo). En este trabajo, me inclino a imaginar una *superposición* de los problemas.

la calidad social y cultural de sus habitantes, incluyendo la de aquellos hombres y mujeres que en un momento dado eligieron emigrar desde ranchos, ejidos y pueblos a la capital.[3]

Distingo en segundo lugar los argumentos y los juicios que desde una incipiente teoría del desarrollo económico y desde una conceptualización del espacio regional y nacional, mereció el crecimiento de la ciudad de México: cuándo y cómo, a los ojos de la academia, emergió *una región ciudad de México* a la manera de una entidad discreta, distinguible de su papel de capital nacional. Éste es un asunto de primera importancia, porque la regionalización del espacio nacional en el siglo XX sigue siendo, desde la perspectiva de la historiografía, una asignatura pendiente. Como veremos, la definición de la región ciudad de México está lejos de ser sólo una definición atenida a criterios fisiográficos; los elementos socioeconómicos y culturales resultarán de primera importancia en aquella discusión.[4] En este segundo problema se encuentra de cualquier forma el juicio de los académicos sobre los beneficios de las migraciones del campo a la ciudad.

Los migrantes como Faustos

Hacia 1900 Julio Guerrero (1862-1937), un abogado graduado en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, hizo una de las caracterizaciones más fuertes y tempranas del fenómeno urbano en México. En su libro intitulado *La génesis del crimen en México. Estudio de psiquiatría social,* Guerrero consideró que una verdadera "civilización mexica-

[3] Como se podrá imaginar, la urbanización es un tema arduo pero ampliamente discutido en la historiografía. Remito a dos textos canónicos al respecto, plenos de ideas y sugerencias para una virtual aplicación a la historia mexicana: Paul M. Hohenberg y Lynn Hollen Lees, *The Making of Urban Europe, 1000-1950,* Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1985, esp. 1-21 y 179-330; y Jan de Vries, *La urbanización de Europa 1500-1800,* traducción de Ramón Grau, Barcelona, Crítica, 1987, esp. 15-30 y 227-324.

[4] Existe un tercer cuerpo de argumentos, que no abordo en este artículo. Se trata de la aplicación del modelo de análisis de la Escuela de Chicago a las ciudades mexicanas, en un periodo que se extiende de la década de 1930 a la de 1960.

na" se había materializado en las ciudades de la Mesa Central, al menos desde los tiempos novohispanos. Para Guerrero las ciudades de México, Puebla, Toluca, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Celaya, León, Guadalajara, Zacatecas, Chihuahua y Morelia fueron los nichos de aquella civilización.[5]

Una ambigüedad ha marcado el trabajo de Guerrero. Debido al título e incluso a los objetivos planteados en la introducción, no hay dificultad en considerar el texto como una aportación a la criminología.[6] Desde mi punto de vista, es incorrecto e injusto considerar el libro sólo como un análisis criminológico. Guerrero intenta construir una de las primeras miradas sociológicas y antropológicas a la urbanización en México. Buena parte del material, los enfoques y los conceptos utilizados en el libro tienen esa meta. Así por ejemplo, amén de analizar la influencia del clima[7] y de la dieta sobre el temperamento y los comportamientos de los habitantes de la ciudad, este abogado emprendió la formulación de una taxonomía, amplia y detallada, de los tipos sociales de la ciudad de México. Que esa clasificación se haya hecho a partir de reconocer los usos y consecuencias de la sexualidad de los habitantes dice mucho sobre lo que Guerrero estaba elaborando y descubriendo. Los tipos son característicamen-

[5] Julio Guerrero, *La génesis del crimen en México. Estudio de psiquiatría social*, México, Porrúa, 1977, 3.

[6] Así lo hace Nydia Cruz Barrera en "Reclusión, control social y ciencia penitenciaria en Puebla en el siglo XIX" en *Siglo XIX. Revista de historia*, núm. 12, 1992. La literatura sobre la criminalidad se encuentra en ascenso. Dos trabajos importantes son los de Pablo Piccato, "La construcción de una perspectiva científica: miradas porfirianas a la criminalidad" en *Historia mexicana*, vol. XVII, núm. 1, 1997 y "No es posible cerrar los ojos. El discurso sobre la criminalidad y el alcoholismo hacia el fin del Porfiriato" en Ricardo Pérez Montfort, coord., *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el Porfiriato tardío*, México, Plaza y Valdés/CIESAS, 1997. Ver también Elisa Speckman, Crimen y castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (ciudad de México, 1872-1910), tesis de doctorado en historia, El Colegio de México, 1999.

[7] Es muy probable que Hipólito Taine haya ejercido influencia en el trabajo de Guerrero, sobre todo en cuanto a las determinaciones climáticas del carácter de los hombres y la cultura. Ernst Cassirer ha reparado en la importancia fundamental de Taine en la historia del pensamiento social moderno; ver *El problema del conocimiento en la filosofía y las ciencias modernas. IV De la muerte de Hegel a nuestros días*, traducción de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 295-308.

te urbanos: mendigos, traperos, hilacheras y fregonas, en el punto más bajo de la escala social, o la "señora decente" en la cúspide de la pirámide de la desigualdad. Para definir la tipología anterior, Guerrero procede a identificar cuatro estadios en la sexualidad de los capitalinos. Tales estadios conforman una tipología que no recurre sólo a las descripciones fenotípicas o de indumentaria, sino que pretende acceder a las zonas oscuras de la vida en ciudad, a esas zonas donde las fronteras entre los impulsos biológicos y sus continentes culturales casi se borran. Guerrero nunca explicita sus técnicas de investigación para caracterizar y proponer los tipos sociales, pero se desprende de su trabajo que fue una observación más intuitiva que controlada la que le permitió realizar sus inferencias.[8]

Sostengo que el trabajo de Guerrero es un ejercicio notable en la historia de la percepción académica de la ciudad debido fundamentalmente a una de las paradojas que marca su libro: si bien de una parte es inobjetable que el panorama social y cultural que ha presentado de la ciudad es francamente desolador, con todas esas evidencias sobre el hacinamiento, la suciedad, los hábitos de alimentación, las conductas sexuales, la propensión a la violencia, de otra suerte no cabe duda que para Guerrero la ciudad en general, y particularmente la de México, es —y quizá deba ser— un verdadero foco civilizatorio. Guerrero inisitirá en que, mírese como se mire, en la *pax* porfiriana del 900, los principales agravios a la vida civilizada se estaban cometiendo en los ranchos, haciendas y pueblos.

Pero más allá de las definiciones positivas, la ciudad adquiere su dimensión más notable cuando se contrasta la centralidad y visibilidad del fenómeno urbano en el libro de Guerrero con una omisión significativa: la de los problemas de la sociedad agraria, incluyendo las grandes disquisiciones sobre el origen de la propiedad, las relaciones sociales en el campo, el fenómeno de la fragmentación étni-

[8] He tratado de discutir los temas, la estructura y el lugar del libro de Guerrero en la historia del pensamiento social mexicano en mi artículo "Julio Guerrero: ciencia y pesimismo en el 900 mexicano", *Historias*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, núm. 44, septiembre-diciembre, 1999. Seguí entonces muy de cerca en esta exposición lo escrito en aquella ocasión.

co-territorial y linguística, etcétera. Guerrero —al contrario de autores tan conspicuos en esos temas como Andrés Molina Henríquez o Manuel Gamio—[9] no analiza, a lo largo de las casi 400 páginas de su libro, aquellas otras realidades de la sociedad mexicana. El modelo agrario porfiriano y su cultura no son objeto constituido de análisis, a la manera en que lo es el fenómeno urbano. Hecho en sí mismo llamativo, que tal vez contribuya al entendimiento de la novedad que significa Guerrero en el medio intelectual porfiriano, y en la fundación de una ciencia social en México.

Propongo que otro momento en la constitución de una mirada que considera enfáticamente (aunque con mucho mayor amabilidad) a la ciudad de México como un foco civilizatorio, se encuentra en la obra de Óscar Lewis (1914-1970). Como Guerrero, el antropólogo Lewis reconstruye minuciosamente ciertas formas de sociabilidad y aculturación en la ciudad. Lo notable del trabajo de Lewis —más allá de las cualidades intrínsecas de su trabajo— es que el enfoque antropológico y sus presupuestos teóricos sufren una mutación convenientemente argumentada. Lewis —cuyo trabajo de investigación y la escritura de sus textos tienen lugar entre la década de 1940 y mediados de la década de 1960— reconocerá sin ambages que una antropología sólo abocada al estudio de pequeños poblados campesinos y grupos geográficamente acotados estaba agotando sus posibilidades hacia la década de 1950. El estudio de las sociedades preletradas, de recursos escasos, de tecnologías atrasadas, llevaba en ocasiones a los antropólogos a "defender y perpetuar esos modos de vivir, contra los adelantos de la civilización".[10]

Y es justamente a partir de este punto —se trata casi de una denuncia— que Lewis empieza a definir el nuevo gran objetivo en la antropología de tema mexicano al promediar el siglo: reconocer que

[9] Ni la ciudad ni la urbanización son preocupaciones intelectuales propiamente dichas en estos dos clásicos de las ciencias sociales mexicana: Andrés Molina Henríquez, *Los grandes problemas nacionales [1909] y otros textos*, México, Editorial Era, 1981; Manuel Gamio, *Forjando patria (pro nacionalismo)*, México, 1916.

[10] Óscar Lewis, "La cultura de la vecindad en la ciudad de México", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, 17, 1959, 349.

la urbanización planteaba un nuevo continente de reflexión teórica y analítica para el antropólogo. De hecho, otra crítica que se merecían los antropólogos era, a juicio de Lewis, que habían puesto mucha atención al urbanismo, es decir, a una tipología más bien reduccionista de lo que supuestamente significaba vivir en la ciudad, y poca a la urbanización, esto es, al fenómeno altamente complejo de movilización y adaptación sociocultural al entorno urbano.[11]

La importancia del trabajo de Lewis al analizar los migrantes indígenas y mestizos en la ciudad de México y su nicho sociocultural predilecto (la vecindad), radica en que emprendió una revisión a fondo de los postulados de al menos una de las líneas teóricas e interpretativas de la Escuela de Chicago. Para Lewis, cuando se estudia a los migrantes en la ciudad se tiende a "resaltar los aspectos negativos, tales como el desajuste personal, la desorganización de la vida familiar, la decadencia de la religión y el aumento de la delincuencia".[12] Sus propias investigaciones, en cambio, concluyen que esas hipótesis sobre desajustes culturales y de sociabilidad en el proceso de urbanización no se estaban cumpliendo en México. Los migrantes conservaban lazos comunitarios e identitarios fuertes, pero al mismo tiempo se incorporaban con energía y decisión a las condiciones de vida de la ciudad. En términos generales el proceso de aculturación en la ciudad los convertía en hombres y mujeres más capacitados para promover sus propias condiciones de vida, sin entrar en un proceso de desorganización emotiva y cultural.[13] No lo dice así, pero no es difícil inferir que para Lewis el migrante indígena y mestizo en la ciudad de México había conquistado el mejor de los mundos posi-

[11] Algo de esta afirmación se puede leer en Oscar Lewis, "Urbanización sin desorganización; estudio de caso" en *Estudios sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, 2, 1956, 127.

[12] *Ibid.*, 125; algo similar aduce Lewis en su clásico *Los hijos de Sánchez*, México, Joaquín Mortiz, 1965, XIX.

[13] Lewis, "Urbanización sin desorganización...", *op. cit*, 137 y "La cultura de la vecindad...", *op. cit.*, 362-364. Véase al respecto también Óscar Lewis, "Nuevas observaciones sobre el continum folk-urbano y urbanización, con especial referencia a México" en Mario Bassols, Roberto Donoso, Alejandra Massolo y Alejandro Méndez, *Antología de sociología urbana*, México, UNAM, 1987, 226-239.

bles. Se trata, por decirlo así, del descubrimiento de unos migrantes fáusticos,[14] que al fin se han liberado de las cadenas ancestrales que los ataban a la tierra y a la cultura de los ciclos agrícolas.

Ciertamente, Lewis no estuvo solo en la empresa de revisar ciertos lugares comunes asociados a la urbanización en México. Douglas S. Butterworth publicó en 1962 un estudio de caso donde ratificaba en todos los puntos la perspectiva de Lewis.[15] Pero Butterworth explícitamente interpretó los hallazgos de Lewis como una refutación de éste a las premisas teóricas y analíticas planteadas por Louis Wirth en su legendario artículo de 1938, publicado en *The American Journal of Sociology*.[16] Como se sabe, en este artículo Wirth argumenta que la urbanización supone para el migrante la sustitución de contactos primarios por secundarios, el debilitamiento de los lazos de parentesco, la declinación de la significación social de la familia, la desaparición de la idea de comunidad y el debilitamiento de las bases tradicionales de solidaridad.

La crítica y el alejamiento de Lewis de una antropología omisa en cuanto a la enorme significación sociocultural de la urbanización viene, no obstante, de más lejos. Fue su libro sobre Tepoztlán, publicado por vez primera en 1951, la señal de la batalla.[17] Si en sus estudios posteriores sobre el inmigrante urbano procura resaltar los elementos positivos, por ejemplo sus capacidades adaptativas en el trabajo y la socialización, en el estudio sobre Tepoztlán subrayó cuán

[14] Marshall Berman sugiere que Fausto sufre no sólo porque lastima y destruye a sus víctimas. Sufre porque ha transformado el mundo a tal grado que ya no hay regreso imaginable: no hay un hogar al cual volver. Sufre porque es un animal moderno. El cambio, la permanente mutación del paisaje, las expectativas siempre renovadas, lo aterran y lo encantan. Se ha entregado al *desarrollo*. En mi opinión, los migrantes que se urbanizan son Faustos; a final de cuentas no hay un hogar al cual volver —y construyen otro. Ver Marshall Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, traducción de Andrea Morales, México, Siglo XXI, 1991, esp. 28-80.

[15] Douglas S. Butterworth, "A study of the urbanization process among mixtec migrants from Tiltenango in Mexico City", *América Indígena*, 22 (3), 1962, 257-259.

[16] Existe versión en español: Louis Wirth, "El urbanismo como modo de vida" en Bassols *et al.*, *Antología*, *op. cit.*, 162-182.

[17] Óscar Lewis, *Life in a Mexican Village: Tepoztlán Restudied*, Urbana, University of Illinois Press, 1963 (primera edición, 1951).

dura, desesperanzada e incluso mezquina puede ser la vida en un pueblo de vocación agraria en el México central. Para Lewis resultaba necesario abandonar el paradigma rousseauniano del buen salvaje que ha sido pervertido por la civilización (por la ciudad), para establecer en definitiva los límites culturales de la vida en la pequeña comunidad.[18] A partir de este momento, resulta imaginable para Lewis conceder otro lugar teórico y analítico a la ciudad.

Consta en los anales de la antropología que Lewis, en su libro sobre Tepoztlán, estaba planteando un constraste dramático con una de las obras más importantes en la historia de la disciplina: la de Robert Redfield (1897-1958).[19] Explícitamente Lewis reconoce que acudió a Tepoztlán para revisar las premisas, los datos y los resultados con los que Redfield había escrito su propio libro sobre Tepoztlán casi 20 años antes. Ciertamente, y al menos desde una cierta perspectiva, los trabajos de Redfield son una vindicación de la vida comunal en los pueblos indígenas y mestizos. Redfield subrayó aquellos aspectos positivos que pudo identificar en su trabajo de campo como antropólogo. Pero el intento de Redfield exigía de un esfuerzo teórico adicional: profundizar en el concepto de sociedad *folk*, es decir, aquella sociedad rural y poco diferenciada, que permanece ajena a las políticas locales y nacionales, y que no obstante es productora y transmisora de cultura.[20]

[18] Para una enumeración de las ansiedades y angustias de los tepoztecos, ver *ibidem*, 418-426; para la crítica de la metáfora del buen salvaje, 427 y ss.

[19] Robert Redfield, *Tepoztlán. A mexican village. A study of folk life*, Chicago, The University of Chicago Press, 1941 (primera edición, 1930). Por lo demás parece indisputable que la antropología norteamericana reconoce a Redfield como una estación fundamental en su propia historia; para un relato de cómo percibía un joven estudiante de antropología la figura de Redfield hacia mediados de la década de 1930, ver Asael T. Hansen, "Robert Redfield, the Yucatán Proyect and I" en John V. Murra, *American Anthropology. The early years*, St. Paul, West Publishing, Co., 1976. Ver también Murray J. Leaf, *Man, mind and science. A history of anthropology*, New York, Columbia University Press, 1979, esp. 265-267. Otro alumno de Redfield en Chicago ha comentado su obra; ver Nathaniel Tarn, "Robert Redfield" en Sydel Silverman, ed., *Totems and teachers. Perspectives on the history of anthropology*, New York, Columbia University Press, 1981, 255 y ss.

[20] Redfield, *Tepoztlán op. cit.*, 2-9.

Redfield hizo el trabajo de campo en Tepoztlán como estudiante de doctorado de la Universidad de Chicago, entre noviembre de 1926 y julio de 1927. Lewis, a su vez, trabajó en Tepoztlán entre 1943 y 1944, y luego entre 1947 y 1948 como estudiante de doctorado de la Universidad de Columbia.[21] Es muy probable que el lapso transcurrido entre una y otra investigaciones haya hecho irresistible la posibilidad de comparar resultados, pero ese lapso definió también agendas teóricas e intelectuales diferentes. Redfield encontró en un pueblo como Tepoztlán la posibilidad de calibrar una serie de conceptos y categorías provenientes de la escuela alemana, y específicamente de Georg Simmel,[22] que le permitirían construir tipologías fuertes para el análisis social y cultural. Sospecho que, de alguna manera, esas categorías tuvieron que subrayar las invariantes, a costa de una noción de cambio social. El concepto *folk* es una fotografía, no una película (o al menos es una película en cámara muy lenta, como cuando Redfield propone que la cultura de una comunidad como Tepoztlán es una intermediaria entre el primitivismo tribal y la ciudad moderna,[23] lo cual —a mi juicio— puede tomar unos mil años). De ahí el aserto de Lewis (que en realidad es una acusación) de que Redfield se propuso simular un laboratorio "para el estudio de los problemas teóricos concernientes a la naturaleza de la sociedad y del cambio social, en lugar de intentar un mejor entendimiento de México y sus problemas".[24]

[21] Ambos autores mencionan brevemente los momentos en que realizaron su trabajo de campo en Tepoztlán; Lewis, *Life in a mexican village, op. cit.*, x, y Redfield, *Tepoztlán, op. cit.*, vii. En una suerte de ensayo y reportaje sobre los contrapuntos teóricos y vitales de nuestros antropólogos, Richard Critchfield aporta información relevante; ver su "Look to suffering: look to joy. Robert Redfield and Oscar Lewis restudied. Part I: Tepoztlán 1926-1956: Hidden answers", *American Universities Field Staff Reports*, 1978, núm. 7, 3-5. Un acercamiento detallado, con muy buena información sobre la vida, los estilos de trabajo y las preocupaciones intelectuales de Lewis es el libro de Susan M. Rigdon, *The Cultural Facade. Art, Science and Politics in the Work of Oscar Lewis*, Urbana y Chicago, University of Illinois Press, 1988.

[22] Para las influencias intelectuales presentes en Redfield, Leaf, *op. cit.*, 265-267 y Don Martindale, *La teoría sociológica. Naturaleza y escuelas*, traducción de Francisco Juárez, Madrid, Aguilar, 1979, 107-112.

[23] Redfield, *Tepoztlán, op cit.*, 217.

[24] Lewis. *Life in a mexican village, op. cit.*, xx, nota 21. Traducción mía.

Pero las agendas de Redfield y Lewis también se bifurcan en otro punto. Seguramente Redfield y el intelectual norteamericano Frank Tannenbaum pudieron diferir grandemente en su percepción política de la Revolución mexicana; el primero mostró una actitud de prudente a conservadora frente al fenómeno revolucionario; como sabemos Tannenbaum fue un entusiasta activo, que escribió ampliamente al respecto e hizo *lobby* político e intelectual en favor de los gobiernos mexicanos. Pero nos interesa un punto concreto de la trayectoria de Tannenbaum. Éste trasladó a México algunas preocupaciones de su amplia experiencia política e intelectual en los Estados Unidos. Uno de los antecedentes más importantes en su carrera fue haber sido testigo y protagonista del ocaso del populismo norteamericano, ese populismo de fuertes raíces agrarias en el medio oeste. Es probable que el entusiasmo de Tannenbaum por la revolución y sus consecuencias agrarias haya sido una suerte de desplazamiento —teórico y emocional— de aquella experiencia pasada. El mundo rural mexicano, con sus complejas relaciones sociales y políticas, era una materia que podía entusiasmar al escritor, en la medida en que le permitía una reflexión amplia y libre sobre la noción de comunidad, pero imbricada ésta con la idea de revolución y justicia social.[25] Nada más suculento para un radical norteamericano antes de la Segunda Guerra Mundial.

Tal vez una buena parte de la obra de Redfield —y no sólo su trabajo sobre Tepoztlán— esté comprometida con una idea de comunidad y solidaridad, como un eco asimismo de la tradición populista norteamericana. No habría nada extraño en ello, en la medida en

[25] Ver al respecto Mauricio Tenorio, "Viejos gringos: radicales norteamericanos en los años treinta y su visión de México" *Secuencia*, núm. 21, 1991, y Charles A. Hale, "Frank Tannenbaum and the Mexican Revolution" en *Hispanic American Historical Review*, vol. 75, núm. 2, 1995. Otro de los temas que "importó" Tannenbaum a su experiencia mexicana fue la *functional representation*, que es una suerte de eufemismo para referirse a la necesidad de establecer y regular relaciones corporativas entre el Estado y actores sociales y políticos como los sindicatos. Según Hale, la experiencia de Tannenbaum en la *International Workers of the World* poco antes y durante la Gran Guerra impulsaría su reflexión sobre la naturaleza y potencialidades del corporativismo moderno.

que las experiencias mexicanas de Tannenbaum y Redfield son prácticamente contemporáneas.[26] Nada extraño, más aún, porque el populismo en una versión progresista, que puede beber incluso en las fuentes marxistas o de un liberalismo radical, es sólo una de las versiones del populismo. Existió un populismo conservador en otros contextos socioculturales. De hecho, versiones del populismo agrario ruso defendieron la permanencia de la comunidad aldeana, e imaginaron vínculos mínimos con el mercado, las ciudades y el poder político nacional. Redfield puede construir la comunidad tepozteca como un universo cultural y material, que puede y debe sobrevivir a las tendencias centrífugas que conducen a una urbanización acelerada y a una desintegración de la vida pueblerina. Redfield imaginó una pastoral.

Desde un punto de vista lógico (y me atrevo a decir emocional), Lewis estaba preparado, hacia 1950, para trasladar la antropología desde el pueblo campesino a la ciudad plebeya. Pero ese traslado exigía de una elaboración teórica y metodológica más fuerte. Se trata de un verdadero revisionismo. Si aceptamos el análisis de Ulf Hannerz, el autor de *Los hijos de Sánchez* habría cuestionado no sólo los postulados más precisos de Wirth, sino en general la fuerte dicotomía metodológica e interpretativa entre la cultura rural y urbana presentes en autores como Simmel, Wirth y en el propio Redfield.[27] La perspectiva de análisis ha cambiado, al menos para Lewis. Él mismo señalaría, en un trabajo de 1965, que "la vida social no es un fenómeno de masas. Tiene lugar en su mayor parte en grupos pequeños, dentro de la familia, dentro de los hogares, dentro de los barrios, dentro de la iglesia"; y concluía que "cualquier generaliza-

[26] Y tal vez no sólo su experiencia mexicana. Mauricio Tenorio solicita la construcción de una perspectiva trasnacional o multinacional (o multicultural, en todo caso) para entender el sentido de los flujos de ideas y el arraigo similar o diferenciado de éstas. La perspectiva de Tenorio tiende a romper con la dicotomía emisor/receptor que caracteriza la historia intelectual; ver "Stereophonic scientific modernism: social science betwen Mexico and the United States, 1880s-1930s" en *The Journal of American History*, vol. 86, 3, 1999.

[27] Ulf Hannerz, *Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana*, traducción de Isabel Vericat y Paloma Villegas, México, FCE, 1986, 80-88.

ción sobre la naturaleza de la vida social en la ciudad debe basarse en cuidadosos estudios de estos pequeños universos urbanos más que en enunciados *a priori* sobre la ciudad en su conjunto".[28] Si Redfield imaginó su pastoral, Lewis elaboró la agenda de la antropología urbana, cuyos actores no sufrían por un paraíso perdido sino que transformaban el mundo, conscientes de haber pactado —como el buen Fausto— con los demonios del desarrollo.

Geografías y economías

Edmundo Flores se preguntaba en 1962 —no sin algo de ironía— por qué su *Tratado de economía agrícola* dedicaba un capítulo (y en realidad más de uno) a reflexionar sobre el crecimiento metropolitano de la ciudad de México.[29] Tal vez sin ser el primero, Flores estaba reconociendo en su libro que el pensamiento económico en México y una futura teoría del desarrollo tendrían que considerar el papel de las migraciones campo-ciudad y de los mercados urbanos de fuerza de trabajo y de mercancías como un asunto central en la agenda del análisis de la estructura económica de México. Según Flores "la línea divisoria entre actividades agrícolas y las urbano-industriales se vuelve más tenue y convencional, a medida que aumenta su interdependencia".[30]

Uno de los puntos más significativos del trabajo de Flores —un ingeniero agrícola graduado en Chapingo y doctorado en economía por la Universidad de Wisconsin— es que éste se muestra ajeno a cualquier nostalgia de una época dorada del campo mexicano, y a cualquier mistificación de las bondades del mundo agrario. Quizás el ejemplo más relevante en este sentido sea la apreciación positiva que Flores tiene del migrante campesino a la ciudad; el migrante es concebido en términos generales como un activo de la economía, con un fuerte potencial psicológico y productivo para el desarrollo.[31]

[28] Citado por Hannerz, *op. cit.*, 86.
[29] Edmundo Flores, *Tratado de economía agrícola*, México, FCE, 1962, 187-219.
[30] *Ibid.*, 187.
[31] Por ejemplo, *ibid.*, 218-219.

Tal línea de reflexión se complementa en el trabajo de Flores con otros juicios especialmente relevantes en la constitución de una mirada compleja y plena de matices, pero en general igualmente optimista sobre el papel de la ciudad en el desarrollo económico. Esto último obliga al autor a advertir sobre la existencia de una serie de puntos de vista sobre el crecimiento urbano que carecen de toda "mesura", y que evidencian "improvisación y falta de serenidad".[32] Su blanco principal serán aquellos arquitectos y urbanistas que como Richard Neutra, para hablar de un norteamericano, o Mauricio Gómez Mayorga, para hablar de un mexicano, incurren en errores conceptuales y de jucio al realizar sus diagnósticos sobre el papel de las ciudades en la vida moderna.[33]

De Neutra, urbanista prestigiado y una suerte de ecologista de la década de 1950, Flores no puede aceptar su propuesta, dirigida a los planificadores de los países en desarrollo, de resisitir el cambio tecnológico y de dilatar el progreso. Al contrario, para Flores el desarrollo tecnológico es una de las palancas que permitirán a las sociedades pobres evitar su propia extinción y consolidar su libertad. Cualquier "urbanística" sin tecnología —dice Flores— "es metafísica". Más aún, ¿acaso no es la ciudad con una base tecnológica moderna "el único antídoto y exorcismo para aniquilar y ahuyentar otros males pertinaces como el hambre, la ignorancia, el uso del hombre como bestia de carga [...]?".[34]

Con otros argumentos, pero con una lógica similar, Flores rebate los argumentos apocalípticos de Mauricio Gómez Mayorga sobre el

[32] *Ibid.*, 188.

[33] El antiurbanismo, por llamarlo de alguna manera, no es nuevo en la historia europea y americana. Éste es un fenómeno que merece una atención especial de parte del historiador, pues constituye uno de los elementos más importantes en la crítica conservadora del mundo moderno. Al respecto puede consultarse Andrew Lees, "Critics of urban society en Germany, 1854-1914", *Journal of History of Ideas*, vol. 40, núm. 1, 1979; Jeffry Herf, *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*, traducción de Eduardo Suárez, Buenos Aires, FCE, 1993; Carl Schosrske, *Pensar con la historia. Ensayos sobre la transición a la modernidad*, traducción de Isabel Ozores, Madrid, Taurus, 2001, especialmente cap. III ("La idea de la ciudad en el pensamiento europeo: de Voltaire a Spengler").

[34] *Ibid.*, 188-189.

estado de la ciudad hacia mediados de la década de 1950. En una caracterización gruesa y sin jerarquías en la argumentación, el arquitecto Gómez Mayorga enumeraba de un plumazo todos los males de la ciudad, en una inusitada declaración en contra del México plebeyo en movimiento: habla de "la afluencia de emigrados del campo, que abandonan la agricultura para alcanzar en la ciudad la condición de parásitos"; denuncia "los antecedentes rurales incluso de una buena parte de la población establecida de tiempo atrás en la ciudad"; se horroriza ante el hecho —según él, notable— de una "industria de la construcción en manos de fraccionadores mercantiles y de contratistas sin escrúpulos, y no de urbanistas y arquitectos".[35]

En una visión global —parece argumentar Flores— cualquier política que no entienda que debe aumentarse la productividad en el campo, y que el excedente de fuerza de trabajo agrícola debe asentarse en la ciudad, estará a contracorriente de las grandes tendencias de la economía y de la cultura del mundo moderno. Los arquitectos, planificadores y urbanistas que muestran su enojo o incluso su alarma por el aumento de los congestionamientos de automóviles, por el avance ciertamente desordenado y desigual en la provisón de servicios públicos, o por la simple presencia de campesinos deseosos de emplearse en la ciudad, no le están haciendo un favor ni al desarrollo general del país, ni al bienestar de los más pobres.

Llama la atención la convicción con la que Flores ha reconocido la importancia estratégica de la urbanización para el cambio económico y cultural en México. Pero llama también la atención que este reconocimiento genere una suerte de debate virtual con aquellos que como Neutra o Gómez Mayorga, miran la urbanización casi como una amenaza al patrimonio natural y material. No puede decirse que Flores no sea sensible, en 1962, a ciertas distorsiones que los mercados urbanos introducen en el desarrollo mexicano. Uno de los elementos claramente negativos que encuentra Flores es que al contrario de la gran propiedad agraria, afectada de una vez y para

[35] Mauricio Gómez Mayorga, *¿Qué hacer por la ciudad de México?*, México, Costa Amic, s/f, citado en Flores, *op. cit.*, 190.

siempre por los gobiernos de la posrevolución, la gran propiedad urbana es el nicho de inversión predilecto de las elites económicas de antiguo y nuevo cuño. Este fenómeno ha escapado a cualquier política fiscal del Estado, en virtud de la ausencia de un modelo progresivo de gravación de la riqueza. Es la renta urbana entonces, dado el ritmo de crecimiento y expansión de la ciudad, y dadas las enormes limitaciones en la fiscalidad posrevolucionaria, uno de los negocios más extraordinarios que se puedan encontrar en México.[36]

Pero aun con este reconocimiento, Flores desecha aquellas opiniones que exigen detener todo crecimiento de la ciudad y que exigen, asimismo, convertir a la planificación urbana en una suerte de barricada legal, política y emocional. Obviamente, para Flores la urbanización no es un fenómeno de suma cero. Economías de aglomeración, economías de escala y economías externas representan ventajas cualitativamente distintas para el crecimiento de economías urbanas. Si bien esas economías presentan límites, la inversión en servicios —por ejemplo— retrasa y aun neutraliza las posibles deseconomías.[37] La ciudad, puesta en un eje cartesiano, tiene futuro en virtud de la inversión, el cambio tecnológico y el capital humano.

Una década después Flores habrá de rectificar en algunos puntos su optimismo. En un trabajo de 1971, Flores todavía insiste en que las economías externas y la inversión usualmente pueden vencer las deseconomías de las ciudades. Pero la explosión demográfica plantea un reto no plenamente previsto por las teorías clásicas del desarrollo y la urbanización, vigentes en los medios académicos y políticos hacia 1940 y 1950. La planificación urbana y una reforma económica que redistribuya los recursos a nivel nacional se perfilan como las soluciones en una situación que ya es de emergencia en el caso de la ciudad de México. De cualquier forma, Flores no imagina que los procesos seculares de disminución de la importancia relativa de la población agrícola sean reversibles, y tal vez ni siquiera sean

[36] *Ibid.*, 197-198.
[37] *Ibid.*, 194-197.

deseables. Característico de la ironía de Flores, éste afirma que "el esmog", el "hacinamiento" y los "costos sociales" de vivir en las ciudades todavía no lo convencen de "vivir permanentemente en el campo, lugar en que el aire es puro y los pollos andan crudos".[38]

Finalmente, hasta qué punto Flores avanza en la conceptualización de una región ciudad de México, está por establecerse. Pero existen claros indicios de que Flores, en el mismo *Tratado de economía agrícola*, camina en ese sentido, cuando analiza las consecuencias económicas del mercado de la leche en la zona de influencia de la capital. Un poco a la manera de Braudel, Flores imagina la ciudad como un dinamo que modifica el entorno. De cualquier forma, el optimismo respecto al papel de la gran ciudad prevalece en la mirada del economista.

Para mí el estudio de Paul Lamartine Yates, "Regional development in Mexico and the decentralization of industry", dado a conocer por vez primera en diciembre de 1960, representa una vertiente distinta a la planteada por Edmundo Flores. Yates, consultor de las Naciones Unidas, recibió del Banco de México la encomienda de estudiar el problema de la concentración de la actividad industrial en el valle de México, y de proponer algunas alternativas en relación a un desarrollo regional más equilibrado en el país.[39] Pero en términos de sus resultados, el trabajo de Yates es mucho más un diagnóstico sobre esa concentración de la actividad para el periodo 1940-1955, que propiamente un avance conceptual sobre la dimensión regional del desarrollo económico en México.

De hecho, las estimaciones de las actividades económicas en el territorio nacional se basan fundamentalemente en estadísticas y cálculos de desempeño por entidad federativa. No existen en el estudio sino débiles intentos por agrupar a los estados con algún criterio de regionalización, ni menos se aborda el problema de las regiones

[38] Estos argumentos en Edmundo Flores, "Principales problemas a que se enfrenta la ciudad de México" en *Comercio exterior*, 21, 8, agosto de 1971, 695-701; la cita, 698.

[39] Paul LamartineYates, "Regional development in Mexico and the decentralization of industry", México, Banco de México, diciembre de 1960, I(5).

al interior de las entidades.[40] Pero el estudio es valioso precisamente debido a que presenta en términos muy claros —hacia 1960— las debilidades de un pensamiento económico, de una teoría del desarrollo y de unos instrumentos de política económica que puedan abordar y manejar, a un tiempo, la dimensión regional y nacional del desarrollo, y prescribir sus equilibrios necesarios. El gran mérito de Yates consiste, entonces, en identificar ciertas ausencias.

De manera coherente con ese diagnóstico que apunto, no es extraño que Yates no avance en una conceptualización de la región ciudad de México, aunque no descarto que la noción constituya una suerte de implícito en el desarrollo de la reflexión. Una vez más, Yates procede por omisión. Al analizar las atribuciones y políticas estatales en materia de promoción industrial, el autor puede reconocer las desventajas y debilidades en términos presupuestales, fiscales y de servicios de la mayoría de las entidades federativas y de los municipios. Sería esa configuración institucional cualitativamente distinta del Distrito Federal lo que otorgaría una cierta identidad, y explicaría su éxito, a la industrialización en la ciudad de México.[41]

El estudio de Yates es un intento por identificar las debilidades regionales en el espacio económico mexicano, en el momento culminante de la fase de sustitución de importaciones. La gran paradoja de esa reflexión es que tal ejercicio se realiza literalmente al margen de cualquier concepto o instrumento de análisis geográfico. El diagnóstico sobre la "centralización" de la actividad industrial, y las propuestas para revertir ese fenómeno, no bastan ni para construir la categoría región ciudad de México, ni para caracterizar los contenidos regionales de la economía mexicana. Pero en todo caso, Yates logra darle un cierto peso específico a la discusión sobre los niveles de concentración de la actividad industrial en la ciudad de México,

[40] Por ejemplo, véanse las tablas que presenta el autor con las estimaciones del valor industrial agregado por entidad federativa y los incrementos por persona y entidad federativa, en el capítulo III.

[41] *Ibid,* cap. 19, IV(30) y ss.

y logra asimismo llamar la atención sobre los desequilibrios regionales del milagro mexicano.[42]

De otra suerte, el estudio de Yates, para efectos de este trabajo, es más un testimonio sobre un momento y un fenómeno de la concentración de la actividad económica en México, que una exploración de la naturaleza sociocultural de la aglomeración que llamamos ciudad de México. De cualquier forma, y dada su sincronía con el trabajo de Flores, es claro que hacia principios de la década de 1960 la ciudad capital se estaba convirtiendo en un tema de reflexión teórica y de trabajo empírico. Dado que los trabajos de sistematización temática y de fechación de los diversos momentos de la historia de las ciencias sociales en México escasean (sobre todo en la fase posterior a la crisis del positivismo), resulta todavía difícil insertar autores y problemas en contextos intelectuales más amplios.

Claude Bataillon culminó —en un enfoque que diríamos genuinamente multidisciplinario— la construcción intelectual de la región ciudad de México. Bataillon hubo de hacer un enorme esfuerzo para lidiar con la doble naturaleza de la ciudad: se trata sin duda de la incuestionable capital nacional, pero también es un centro, una capital regional. Esta última realidad tiene lugar en condiciones, además, altamente peculiares: el "mundo rural del México central", escribió Bataillon, "está dotado de una permanencia —de una inercia incluso— que corresponde a unos modos de organización radicalmente distintos de los de una vida urbana moderna".[43]

Esa, de algún modo, extraña articulación de una ciudad y su región es identificada por Bataillon en varias dimensiones superpuestas, lo que supone una identificación gráfica y espacial que debe considerar desde la zona metropolitana de la ciudad de México, has-

[42] El trabajo de Yates llamó la atención de los economistas mexicanos; véase por ejemplo la glosa y el análisis del trabajo que emprendieron Luis Cossío Silva y Fernando Rosezweig Hernández, "Los equilibrios regionales en la economía de México y la política de fomento del desarrollo", *Comercio Exterior*, México, vol. 11, núm. 11, noviembre de 1961.

[43] *La ciudad y el campo en el México central*, s/t, México, Siglo XXI, 1972, 5 (primera edición en francés, 1971).

ta aquellas áreas que contribuyen a los flujos migratorios hacia la ciudad. Si bien en esta última dimensión se identifica la enorme extensión que va de Zacatecas a Chiapas, propiamente la zona que interactúa con la ciudad de México de manera intensa y regular comprendería el Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, partes significativas de Morelos y Puebla, el sureste del Bajío, el norte de Guerrero, más de la mitad de Michoacán, y áreas del sur de San Luis Potosí, oeste de Veracruz y noroeste de Oaxaca. Estamos, con Bataillon, ante una definición puntual de la región ciudad de México.[44] No obstante, y por cuestiones de información, Bataillon trabaja con lo que denomina la región testigo mínima, que más o menos corresponde a un radio de unos 170 kilómetros alrededor de la capital.[45]

Es absolutamente necesaria una arquelogía del pensamiento geográfico del tema mexicano para identificar las fuentes, técnicas y recursos teóricos y metodológicos que, al menos en parte, culminan en la propuesta de Bataillon. Existe evidencia de que paralelamente a Bataillon, geógrafos tan importantes para la historia de la disciplina en México como Ángel Bassols, postulaban que una delimitación de la región ciudad de México era altamente problemática porque ésta "no [es] una región natural".[46] Bataillon ciertamente arranca desde la geografía física, pero es una cierta visión histórica y una mirada que se nutre en la geografía humana, la antropología y la economía las partes consustanciales de su análisis. Véase en este sentido el juicio de Bataillon, al considerar que hacia 1940 la ciudad de México contaba ya con los "instrumentos que iban a hacer muy pronto de ella una capital de categoría mundial", y no obstante "vivíase en ella aún en una gran parte al ritmo de la tradición". La ciudad de 1940 recordaba, en el conjunto de las relaciones sociales y en su estructura espacial interna, la ciudad porfirista.[47]

[44] *Ibid.*, mapa 02, 6-7.

[45] *Ibid.*, 11.

[46] Ángel Bassols, "La ciudad de México y su región económica" en *Simposio sobre el Valle y la ciudad de México*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1965, vol. IV, 116.

[47] Bataillon, *La ciudad y el campo, op. cit.*, 60 y 63.

La gran paradoja en el trabajo de Bataillon es que la ciudad de México determina y a su vez está determinada —o quizá sobredeterminada— por la naturaleza de las relaciones sociales campo/ciudad. O, para ser más preciso, es la naturaleza de las relaciones en el campo y los pueblos la que de hecho está definiendo la propia área de influencia de la ciudad. Esas relaciones, que se refieren a los vínculos de los hombres entre sí pero también a los vínculos de los hombres con los recursos agrarios (tierra, agua, bosques), con los niveles de producción y productividad, y con las infraestructuras económica y social (caminos, presas, escuelas), van dando pauta, ritmo, perfil tanto a la movilidad espacial de los migrantes, como a las expectativas sociales y culturales que esa movilidad suscita.[48]

Un ejemplo. Hacia 1940 resultaba claro que a pesar del gran impacto de la reforma agraria en algunas zonas del México central (Morelos, el valle de Toluca), las determinantes geográficas y económicas siguieron impulsando las migraciones a la ciudad capital. No obstante, esa reforma agraria consolidó la importancia de los pueblos como lugares culturales y económicos, lo que a la larga permitiría esa peculiar dialéctica entre pueblo/gran ciudad que caracteriza la región ciudad de México. Ahí está esbozada ya una simbiosis profunda y compleja, donde la primacía de la ciudad capital ni destruye ni cancela el paisaje pueblerino. Ciertamente, la gran novedad antes de 1940 es la aniquilación del latifundio en el México central, y la consolidación cultural de pueblos y comunidades, que habrían de aprender —con éxito— a vivir a la sombra de la gran metrópoli.[49]

Para Bataillon, la concentración de la actividad industrial en el Valle de México, en el periodo 1940-1965, se debe mucho a cuestiones políticas y culturales. La naturaleza del gobierno mexicano, la capacidad de la urbe de acumular y difundir información, y las oportunidades de aprendizaje en la ciudad, la convirtieron en un verdadero polo de atracción, aunque, es de insistirse, de ninguna manera a costa de la destrucción de su área de influencia.[50] En ese contexto,

[48] *Ibid.*, 64-65.
[49] *Ibid.*, 113 y ss.
[50] *Ibid.*, 123 y ss.

Bataillon parece acercarse al punto de vista de Edmundo Flores. Como éste, Bataillon no puede aceptar las versiones que hacen del migrante campesino en la ciudad un parásito. Y si bien "el subempleo, o más bien, el empleo marginal, característico de un país en desarrollo sigue [...] matizando las relaciones sociales", la ciudad, "lejos de hallarse sumergida en una marea creciente de gente del campo que sería incapaz de absorber, emplea cada vez mejor la masa de mano de obra, de la cual alivia a los campos".[51]

Conclusión: Las promesas de la urbanización

Claude Bataillon se refirió a Óscar Lewis. Escribió que algunas evidencias mostraban que una buena parte de la población económicamente activa de la ciudad se encontraba optimista —en 1965— respecto a su situación, sobre todo en comparación con la situación que imaginaba para sus padres y sus abuelos. Se puede escapar así, dice Bataillon, de la perplejidad que causa leer "el cuadro sombrío de la ciudad de México" que aparece en *Los hijos de Sánchez*, y después reconocer el "balance favorable a la urbanización" que el propio Lewis explica y sustenta en varios trabajos más. Según Bataillon, Lewis, al estudiar al campesino Pedro Martínez,

> insiste en el desempleo, los caciques y la brujería, que crean en el pueblo una incertidumbre que él [Lewis] compara con las posibilidades de empleo e instrucción de la capital: las vecindades de la ciudad atenúan el choque de la gran metrópoli, y a pesar de la incertidumbre del empleo urbano [...] el medio de los barrios pobres depara una relativa seguridad a quienes viven en ellos.[52]

Pero de tal perplejidad es imposible escapar. Quizá Bataillon no reconoce un hecho fundamental de la urbanización: que el compromiso fáustico del migrante mexicano lo obligó a pasar por esas realidades sombrías que Lewis ha estudiado, y al mismo tiempo le per-

[51] *Ibid.*, 142.
[52] *Ibid.*, 143.

mitió seguir siendo un entusiasta de las promesas de la ciudad que poco a poco estaba conquistando. El pasado quedó atrás, el migrante enterró a sus muertos y adelante estaban los inumerables ritos de paso, las catarsis y la construcción material y simbólica del futuro.

La urbanización es el menos romántico de todos los conceptos de las ciencias sociales y de la historiografía. Asusta, no invita. Peor aún, literalmente no sabemos cómo juzgar el concepto mismo y sus referentes materiales. Púdica como puede ser la imaginación académica —sobre todo la de los historiadores—, la gran hazaña material, emocional y cultural de la urbanización está escondida en los archivos, los periódicos y en las ciudades mismas. Al menos reparemos entonces en los testimonios de ilustres investigadores que dedicaron sus afanes a estudiar por qué la gente decidió vivir —y cómo— en la ciudad.

HISTORIA DE DETECTIVES: RASTREANDO A LA POLICÍA DE LA CAPITAL EN LA HISTORIOGRAFÍA POLÍTICA DE MÉXICO[1]

Diane E. Davis
New School for Social Research

Alerta: objeto desaparecido

En la imaginación académica y popular, la ciudad de México del siglo XX es una plétora de riquezas para el estudio de casi cualquier tópico concebible en ciencias sociales y humanidades. Los movimientos sociales, la política y las condiciones económicas urbanas han sido extraordinariamente bien investigados en la Ciudad de los Palacios, y contamos con voluminoso material sobre vivienda, transporte, uso del suelo, organizaciones comunitarias y laborales, migración, democratización, globalización y miseria, sólo para nombrar unos cuantos de los temas pacientemente examinados. Pero hay uno que ha recibido muy poca atención: la policía de la ciudad. Es cierto que hay algunos estudios importantes sobre su evolución por académicos de la ciudad de México, el mejor de los cuales es el trabajo de archivo dirigido por uno de los principales historiadores urbanos del país.[2] También es cierto que estamos empezando a ver un torren-

[1] El financiamiento para la investigación que sustenta a este trabajo fue generosamente concedido por la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

[2] Véase José Arturo Yáñez Romero, *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876* (Plaza y Valdés Editores, 1999); Jorge Naci Mina, "Policía y seguridad pública en la ciudad de México, 1770-1848", y Juan Ortiz Escamilla, "Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México, 1810-1815", en Regina Hernández Franyuti (comp.), *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX,* Instituto Mora, 1994; Ariel Rodríguez Kuri, *La*

te de nuevos estudios sobre la corrupción policiaca en el periodo actual, problema que hoy preocupa a la imaginación académica y popular.[3] Sin embargo, la mayoría de los estudios se han concentrado en el distante pasado de los siglos XVIII y XIX, o en el presente inmediato; esto es, han enfocado el periodo colonial, el porfiriato y el periodo inmediatamente posterior a la revolución, y también la naturaleza y organización de la policía contemporánea y cómo estos aspectos han contribuido a sostener su conducta delictiva en la década de 1990 y lo que va de la actual. Pero rara vez han visto a la policía como institución u organización que tiene su propia dinámica histórica, y no han examinado su desarrollo en el largo periodo que va de la revolución hasta la época actual. Cuando el periodo en cuestión ha sido estudiado, la preocupación ha sido entender el crecimiento de la delincuencia en la sociedad civil, sin mostrar interés alguno en la policía misma.[4]

¿Por qué ha sido así? ¿Por qué sabemos tan poco acerca de lo que la policía de la ciudad de México hace, cómo lo hace y por qué? ¿Cómo la respuesta a estas cuestiones nos daría nueva luz sobre la larga duración del desarrollo urbano y político de la ciudad o de la nación en conjunto? El objetivo de este trabajo es plantear estas cuestiones mediante un examen más detenido del tema, con un ojo en su desarrollo histórico. Mi interés en esta cuestión no sólo proviene de que este proceso haya sido ignorado, sino del convencimiento de que no podremos entender los patrones contemporáneos de impunidad policiaca, corrupción y criminalidad, a menos que sepamos un poco más de los orígenes históricos y del desarrollo de las fuerzas policiacas de la ciudad a principios del siglo XX.

experiencia olvidada: el ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912, El Colegio de México, 1996, capítulo VII.

[3] Véase Beatriz Martínez de Murguía, *La policía en México: orden social o criminalidad,* Editorial Planeta, 1999, Nelson Arteaga Botello y Adrián López Rivera, *Policía y corrupción,* Plaza y Valdés Editores, 1999, y Felipe Victoria Zepeda, *"Perro rabioso": la corrupción policiaca,* Edamex, 1994.

[4] Uno de los mejores trabajos en esta línea de investigación es el de Pablo Piccato, *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1910-1930,* Durham, Duke University Press, 2001.

Este trabajo se divide en cinco secciones. En la primera ofrezco una explicación por qué el tema ha estado ausente de la investigación sociológica y política de México, al menos hasta fechas muy recientes. En la segunda planteo algunas sugerencias metodológicas que podrían ser útiles para realizar nuevas investigaciones. La tercera, "Montando la escena del crimen", presenta una revisión rápida de la policía de la ciudad, enfocando la dinámica de su organización y la necesidad de reforma y cambio organizativo. En las secciones "Buscando la pistola homicida", "Socios criminales" y "La delgada línea azul" ofrezco algunas hipótesis tentativas sobre la relación de la policía con el Estado y la sociedad civil, y como esta relación ha desembocado en una situación en la que la impunidad policiaca está aumentando. En la sección final, "El Estado y la seguridad pública", recapitulo para sugerir nuevas formas de pensar sobre los procesos de la formación del Estado y del desarrollo político en la ciudad de México y en la nación. Al proceder así, regreso a los problemas actuales de la impunidad policiaca y discuto la viabilidad de algunas soluciones a la luz del material presentado en esta narrativa histórica.

Los sospechosos habituales, y más

Una posible explicación de que la policía no haya sido estudiada atentamente sería el fuerte temor de los estudiosos a la represión política o a que el significado potencial de sus hallazgos los conduzca al "silencio". Después de todo, los estudios del ejército, el otro actor coercitivo clave del Estado, han sido también escasos, en parte porque esta corporación es algo menos que hospitalaria al escrutinio. Esta explicación puede ser también válida para la policía, cuyo poder coercitivo es asimismo considerable, y al cual pocos estudiosos querrían desafiar abiertamente. Este temor podría explicar en parte la tendencia de los investigadores a concentrarse en los periodos prerrevolucionarios, o en el lapso anterior al afianzamiento de las riendas del Estado por el PRI, periodo en que los jefes policiacos eran identificados con el viejo régimen dictatorial. La falta de archivos

y otros materiales escritos sobre el tema también puede considerarse un obstáculo mayor. La ciudad de México no tiene aún su propio archivo (o al menos uno que contenga material del periodo posterior a 1920), y la policía misma, a diferencia de las policías de Londres y otras capitales europeas, no está organizada centralmente, de modo que no existe un archivo único. Y aun en el caso de que existiera una organización policiaca centralizada, los archivos habrían tenido el mismo destino que los de las otras dependencias estatales, es decir, los expedientes habrían sido apartados o destruidos con cada cambio de administración, o no habrían sido abiertos al público en todo caso.

Desde luego, todos estos factores son cruciales para desarrollar una investigación. Pero no ha sido sólo el típico problema del historiador con el acceso a la información lo que ha limitado el estudio de este tema. De hecho, el Archivo General de la Nación y otros archivos públicos y privados contienen información sobre la policía en el siglo XX. El material está disperso, insuficientemente organizado y es de difícil acceso, pero existe. Sucede que no ha sido examinado ni catalogado con regularidad. De modo que debemos ver hacia otros lados en busca del arma homicida.

Reexaminaré a continuación las presunciones prevalecientes sobre la ciudad, el poder y la policía misma. Respecto de la ciudad, en fechas recientes los estudiosos han estado preocupados por entenderla como prolongación del fuerte aparato centralizado de todo el país, no como ámbito diferente con su propia dinámica. Las investigaciones recientes sugieren, sin embargo, que la ciudad es lo suficientemente significativa en términos políticos, económicos y sociales para considerarla un "Estado local" que se sobrepone con el Estado nacional del cual depende, pero en el cual no se agota.[5] Una de las consecuencias de no estudiar a la ciudad en su propia dinámica ha sido la tendencia a ignorar actividades y servicios que le han sido únicos, especialmente en el periodo posrevolucionario.[6] Debemos recordar que

[5] Éste es el punto de partida de mi reciente libro *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, México, 1999.

[6] Una de las características que distinguen a la policía de otras fuerzas "coercitivas", como el ejército, es que funciona en localidades urbanas. Por supuesto,

la policía, en función y denominación, emergió en relación con la regulación de la vida y los servicios en las ciudades. Por esta razón no se la puede considerar como un brazo coercitivo más del Estado nacional. Y esto es especialmente cierto en el caso de México. En los siglos XVIII y XIX, y a principios del XX, la policía de la ciudad de México cumplió tareas sanitarias, de vigilancia, de seguridad y cuidado de la estética de los edificios, además de la observación de la conducta social. En gran medida, continuó cumpliendo estas funciones después de la revolución, si bien la tendencia a la especialización en funciones estrictamente coercitivas inició desde el porfiriato.

Pero incluso cuando cumplió funciones claramente políticas y patentemente coercitivas, eliminando enemigos políticos, protegiendo a líderes partidistas, disolviendo huelgas y movimientos sociales, minando a la oposición, etcétera, siguió cumpliendo las tareas tradicionales de servicios urbanos en alto grado. Fue precisamente la combinación de funciones tan diversas y a menudo opuestas entre sí, lo que provocó que evolucionara en la forma en que lo hizo. Dicho de otra manera, fue la ubicación de la policía en la ciudad de México específicamente, y la manera en que sus funciones fueron vinculadas conceptual y empíricamente al dominio urbano, lo que determinó los contornos de su acción, incluyendo lo que hizo, a quién, cómo y por qué. El examen de la manera en que se articularon los cometidos políticos y las funciones "urbanas" de la policía es uno de los objetivos principales de este estudio.

Paradójicamente, el hecho de que la policía comenzara a involucrarse en tareas de "policía política" durante los periodos revolucionario y posrevolucionario, sugiere una explicación más de por qué tan pocos estudiosos han abordado el tema. En la medida en que las más controvertidas, si no las más visibles, fuerzas policiacas empezaron a actuar como el brazo del Estado o del partido, el análisis enfocó más

en México hay lo que conocemos como policías rurales, pero éstas han sido consideradas fuerzas federales cuya función ha sido monitorear el (des)orden rural. Viene a la mente el estudio clásico de Paul Vanderwood sobre la policía rural en el porfiriato. Por otra parte, la división conceptual entre el ejército y la policía en México ha sido muy cambiante, porque ambas fuerzas han sido usadas para controlar a la población (en ausencia de enemigos externos).

lo segundo que lo primero. Éste fue quizá el caso en la mayoría de las ciudades. Pero debido a que en México los estudiosos han compartido la idea de que ha sido el Estado-dirigido-por-el-partido, con su colonización habermasiana de la sociedad civil (o los ciudadanos actuando contra esta estructura), lo que dirige la dinámica política y social, la posibilidad de que un "brazo" del Estado pudiera arraigar en una estructura institucional territorialmente específica y con una lógica diferente de la del Estado-dirigido-por-el-partido y nacionalmente constituido, no ha sido tomada en cuenta. El resultado de este descuido ha sido que la acción de las fuerzas que están a horcajadas entre el Estado nacional y el Estado local, como la policía de la ciudad de México, ha sido ignorada y su lógica ha sido asimilada a la del Estado-partido.

Hay una tercera presunción prevaleciente por igual entre estudiosos y ciudadanos que ha contribuido a producir "silencios" respecto de la policía: de que no hay Estado de derecho en México. Para ponerlo en forma más suave, la mayoría de los académicos trabajan bajo la premisa de que el Estado de derecho no ha sido tomado en serio, al menos desde la revolución, y yo comparto este sentimiento general. El Estado de derecho en México es muy débil y extraordinariamente maleable, fácil de torcer o ignorar cuando las circunstancias políticas, económicas e incluso sociales así lo dictan. Los abogados mexicanos suelen referir el carácter escurridizo de la ley, así como el hecho de que la legislación nueva frecuentemente contradice a la anterior. Esto es aún más cierto entre los abogados penalistas que conocen las leyes, particularmente las referentes a la policía. Ellos sugieren que muchas de las nuevas leyes y los cambios de política policiaca son patentemente anticonstitucionales. Y en la medida en que las funciones policiacas están referidas a la ley, muchos estudiosos han arrojado el agua de la bañera con el niño adentro. Si no hay un verdadero Estado de derecho ¿por qué estudiar a los que supuestamente se encargan de custodiarlo?

Podríamos, sin embargo, plantear aquí algunas cuestiones provocativas de causa y efecto, y así abrir espacio para estudios más serios sobre la policía en el (no) Estado de derecho. Específicamente: ¿es

cierto que debido a que no hay Estado de derecho la policía debería ser considerada superflua al menos en términos de su función como custodia de la ley? O ¿podría revertirse de algún modo el "orden de cosas" histórico y analítico de manera que *a través del examen de las acciones y la organización de la policía pudiéramos entender mejor por qué la ley es superflua?* Plantear esta posibilidad y, de este modo, poner la sabiduría convencional de cabeza, es presentar un argumento a favor de una *mejor* comprensión de la policía posrevolucionaria si queremos entender algunas de las dimensiones clave de la problemática del sistema legal de México.

Nuestro argumento también es un llamado a desarrollar un estudio histórico específico de las articulaciones entre las leyes penales y la organización y conducta policiacas. Esto no sólo nos ayudaría a entender las formas en las que el (no) Estado de derecho y las acciones de la policía se han reforzado mutuamente. Si tomamos en serio la posibilidad de que algunas veces las acciones de la policía provienen de una lógica propia, independiente de las directrices del liderazgo del partido-Estado, podríamos ver que los problemas del (no) Estado de derecho no pueden atribuirse sólo a los "sospechosos habituales", es decir, al gobierno de un solo partido, sino a una combinación de policía, organización partidista y funciones, así como al ámbito territorial específico de esta combinación en la ciudad de México.

Montando la escena del crimen: la ciudad en caos

Así pues, si se acepta la posibilidad de un argumento a favor de considerar a la policía de la ciudad de México como actor específico en una dinámica política, social y legal amplia, actor cuyo desarrollo institucional arroja luz sobre el deterioro del Estado de derecho en México ¿cómo debería proceder la investigación? Probablemente haya varias maneras de formular esta cuestión, pero permítaseme sugerir sólo dos y discutir brevemente lo que ellas implican. La primera sería un análisis detallado de la evolución histórica de las funciones de este cuerpo desde 1910. La segunda sería un examen a fondo de

su dinámica institucional y legal. Claramente, estos enfoques no se excluyen entre sí y, de hecho, lo que trato de hacer es vincularlos. Pero de lo que estamos hablando en realidad es de dos tipos de información. Uno se refiere a las cambiantes condiciones históricas de la ciudad y la nación en conjunto y cómo éstas han influido en la así llamada oferta y demanda de policía. El otro se refiere a las estructuras formales de organización y a las líneas de autoridad que gobiernan a la propia policía. Respecto de ambos asuntos, este análisis empieza con la revolución y su secuela inmediata, evaluando el caos creciente en la ciudad de México entre 1910 y 1920 en particular, y también el periodo 1920-1940 y su secuela. El argumento principal es que las diversas maneras en las que la policía de la ciudad de México fue utilizada por líderes locales y nacionales en esas coyunturas históricas cruciales, determinaron los contornos de su desarrollo posterior, en especial el ascenso de una *cultura organizativa de corrupción e impunidad.*

Entre los factores históricos que crearon el escenario de este angustiante estado de cosas están los de la dinámica urbana y política, los cuales conspiraron para facilitar la impunidad policiaca. En términos prácticos, los factores urbanos y políticos no se excluyen, pero es importante distinguirlos analíticamente porque cada uno impuso a la policía funciones diferentes, las cuales terminaron por distorsionar su papel específico, abriendo así el camino para las acciones impunes. Bajo el rubro de factores "urbanos" comprendemos las condiciones cambiantes de ingreso y la composición sectorial y social de la capital en las primeras décadas del siglo XX, condiciones que fueron especialmente importantes para el asunto que nos concierne.

En efecto, hacia 1910 la ciudad de México ya sufría las tensiones sociales e infraestructurales del rápido crecimiento poblacional, espoleado por la crisis agrícola, las tensiones políticas en el campo y el nuevo curso hacia la industrialización de la propia ciudad. Estas tensiones fueron herencia del porfiriato, cuya política de concentración de la tierra desplazó campesinos hacia las ciudades y cuya política industrial demandó nueva fuerza de trabajo y de servicios en la

capital. Así pues, antes de la revolución la demanda de servicios policiacos en la ciudad se había incrementado notablemente no sólo por el arribo de nuevos contingentes humanos no acostumbrados a las leyes de la ciudad, sino por las nuevas actividades sociales y económicas, que demandaban nuevos tipos de regulación. Sólo en 1903, la ciudad adoptó nuevos reglamentos de circulación de autos y camiones, uso de aceras, servicio de taxis, venta de alcohol, manufactura de cigarrillos y préstamo de dinero.[7] Y todas estas funciones fueron delegadas a la policía. Fue precisamente debido a que la policía de los últimos años del porfiriato se dedicó al "espionaje civil y a la represión" que hizo pocos progresos en el establecimiento del orden social, dando lugar, en cambio, al círculo vicioso del caos urbano.[8] Pero estas demandas de mayores servicios policiacos junto con los nuevos reglamentos, sentaron, a su vez, las bases de una fuerza policiaca más expansiva e intervencionista.

Esta situación urbana inestable se salió de control durante la revolución. El caos resultante no sólo fue producto de la interrupción del comercio y la industria y de la ruptura del orden político y social que hizo de la ciudad un paraíso de la delincuencia, sino también del constante flujo de migrantes rurales y urbanos que huían de la represión, la pobreza y los conflictos políticos en otras partes del país. La ciudad se volvió asiento de masas de campesinos desarraigados que llegaron a sufrir los problemas de desempleo, acaparamiento, inflación y especulación. En la medida en que esta cambiante dinámica urbana creó un ambiente de desorden social y económico, la tendencia a renovar las actividades policiacas tradicionales (regulación de las actividades de los sectores informales, extorsión, etcétera) fue mayor que lo que los líderes revolucionarios pensaban. De hecho, poner orden en las calles fue uno de los primeros grandes retos del gobierno revolucionario. En abril de 1912, el presidente Madero promulgó nuevas leyes de espectáculos públicos, lotería, casas

[7] Véase *Memorias del Consejo Superior del Distrito Federal: julio 1903-diciembre 1904*, México, 1906, 4-5.

[8] Ramón Alfaro, *Evolución histórica de la seguridad pública en México*, mimeo, p. 9.

de empeño y circulación de automóviles. Pocos meses después, además de establecer nuevas comandancias de policía (en los distritos 5, 6 y 7) y una cárcel para varones en Tlalpan, reforzó los cuerpos policiacos aumentando el número de oficiales de policía montada, creando el "batallón de policía" para unir las divisiones policiales existentes y añadiendo 833 nuevos oficiales armados.[9]

Sin embargo, el establecimiento del orden no fue fácil, y no sólo porque la delincuencia y el desorden eran de suyo problemáticos. La precaria situación política en sí alimentaba el desorden en la medida en que los revolucionarios y los contrarrevolucionarios luchaban por el control de la ciudad y el país. Los testimonios de la época afirman que el asesinato de Madero, el cual contribuyó también a la inestabilidad política y al caos social en la ciudad, ocurrió a raíz de batallas campales en la capital en las que murieron cientos de circunstantes y resultaron dañadas por la artillería más de 500 casas, edificios e importantes monumentos, incluyendo la gran joya ornamental el Reloj de Bucareli.[10] La guerra resultante del asesinato de Madero complicó aún más las cosas, y las condiciones de la ciudad siguieron deteriorándose durante un largo periodo, lo cual contribuyó a elevar la demanda de fuerzas policiacas hasta 1920. Cuatro años después de la salida de Díaz, los zapatistas continuaban atacando la capital para arrebatarle el poder al líder constitucionalista Venustiano Carranza, que contaba con sus propios soldados y "gendarmes" para mantener a los zapatistas a raya en las inmediaciones de Xochimilco, al sur de la ciudad.[11]

Como si estos problemas no bastaran, el contexto social e institucional de la transición revolucionaria también influyó en la oferta y demanda de fuerzas policiacas. Uno de los factores principales en este aspecto fue la continua presencia de militares en la ciudad, muchos de los cuales habían militado en el bando contrarrevolucionario. A

[9] Jorge Nacif Mina, *La policía en la historia de la ciudad de México*, México, 1986, 157-158.

[10] Alfonso Vázquez Mellado, *La ciudad de los palacios: imágenes de cinco siglos*, México, 1990, 281.

[11] *Ibid.*, 282.

causa de que los principales cuarteles militares estaban situados en la capital y debido a que el ejército y la policía misma tenían muchos elementos leales a Díaz, los revolucionarios creyeron necesario que debían desarrollar una nueva fuerza policiaca a manera de equilibrio. Recuérdese que el general Félix Díaz, sobrino del dictador, había sido jefe de la policía de la ciudad en 1907, cuando este cuerpo era ya el brazo armado capitalino de la dictadura, el cual coordinaba sus acciones con el ejército para reprimir a la oposición y hostigar a los ciudadanos. El liderazgo revolucionario se propuso establecer nuevos medios de control y reestructuración de las fuerzas policiacas locales a fin de apuntalar su propio poder coercitivo. Este objetivo fue perseguido mediante la creación de nuevos servicios policiacos y reclutando nuevos elementos en los cuerpos existentes.

Entre esos nuevos elementos había muchos militares que habían peleado bajo las órdenes de Carranza y Obregón durante la revolución. El flujo constante de soldados revolucionarios hacia la policía de la ciudad en el periodo posterior a 1914 no sólo fomentó una identidad propia de los cuerpos policiacos como fuerzas enemigas de los contrarrevolucionarios, sino que les inculcó un fuerte *ethos* militar. En particular, el presidente Obregón se preocupó por inculcar a la policía una mentalidad militar mediante entrenamiento y disciplina específicamente militares en cuerpo y espíritu.[12] El resultado fue que la policía empezó a depender fuertemente de las relaciones y los métodos militares, lo cual era evidente en el *esprit de corps* de los reclutas y los altos mandos. En efecto, a diferencia del porfiriato, en el que civiles y militares alternaban en el mando policiaco, después de la revolución casi todos los jefes provenían del ejército.[13]

[12] Alfaro, *op. cit.*, 10.

[13] De 1910 a 1988, de hecho, sólo ha habido unos cuantos jefes policiacos civiles en la ciudad. Los más conocidos son Carlos Domínguez e Indalecio Rubio en 1915, Valente Quintana en 1929, Manuel Rubio durante la administración de Ortiz Rubio, y Arturo Durazo bajo José López Portillo. El hecho de que Durazo haya sido ascendido a general por López Portillo testimonia la importancia organizativa de la identidad militar dentro de la policía ¡siete décadas después de la revolución! Sobre las tensiones cívico-militares y el desarrollo de la identidad paramilitar en la policía de la ciudad de México, véase Alfaro, *op. cit.*, 11.

Una consecuencia de esto fue el creciente alejamiento de la policía respecto de la ciudadanía local, situación reforzada por el hecho de que muchos revolucionarios introducidos a la policía por Carranza y Obregón eran extraños a la capital y habían forjado sus conexiones políticas y su experiencia militar en regiones distantes. Esta situación contrastaba notablemente con la de la época porfirista, cuando la mayoría de los elementos policiacos eran residentes de la capital y tenían buenas relaciones con sus vecinos.[14]

Sobre todo, el nuevo tipo de elemento policiaco ensanchó la brecha entre el Estado y la sociedad, y la policía empezó a ser vista como instrumento exclusivo del primero y sin la correspondiente "profesionalización". Fue una peligrosa combinación que, como se verá, creó las bases del patrón de corrupción e impunidad subsecuente. Tanto o más problemático fue el hecho de que muchos de los nuevos reclutas fueron integrados a los viejos cuerpos debido a la premura de contar con un sentido de continuidad ante el caos imperante, mientas otros pasaron a formar nuevos cuerpos. De ahí la proliferación de cuerpos policiacos (gendarmes, veladores, montados, para nombrar sólo unos pocos), cada uno de los cuales respondía a autoridades y clientelas diferentes. La creciente proliferación de servicios policiacos se explica en parte por el hecho de que los revolucionarios no podían prescindir de la policía existente, incluyendo a los elementos contrarrevolucionarios. Era más fácil crear nuevos cuerpos o integrar nuevos elementos a los cuerpos antiguos. No sólo eran las condiciones urbanas las que exigían la presencia de las fuerzas del viejo régimen, sino que los propios revolucionarios tampoco podían prescindir de ellas.[15]

[14] A fines del siglo XIX, los jefes de la policía local eran electos por la comunidad y, según Pablo Picatto, jugaban un papel de intermediarios entre el Estado y la ciudadanía.

[15] Esto era especialmente así en el caso de los veladores (cuerpo de seguridad privada), cuya capacidad para forzar al liderazgo posrevolucionario a reconocerlos formalmente como proveedores de servicios de vigilancia y seguridad, los convirtió en cuerpo policiaco oficial con considerable influencia sobre el conjunto de las fuerzas policiacas.

En busca de la pistola homicida

Ante la necesidad de mantener a los viejos cuerpos policiacos y la preocupación de que muchos de esos elementos no eran confiables, el liderazgo revolucionario se encontró de pronto en un apuro. Una manera de fortalecer su posición frente a los enemigos en su propia casa era crear uno o más cuerpos policiacos completamente nuevos con elementos leales. Otra, a largo plazo, era cambiar el estatus legal de las fuerzas más leales a fin de asegurar su poder institucional. Una de las primeras reformas de Carranza consistió en dividir a la policía en dos, la "preventiva" y la "judicial", división que se plasmó en la Constitución de 1917. La categoría de policía preventiva comprendía las actividades de vigilancia social, urbana y estética, las cuales se englobaban bajo la consigna de "buen gobierno".[16] La categoría de policía judicial comprendía a los cuerpos encargados de determinar si una conducta era delictiva. Es decir, la policía judicial fue investida de poder para sancionar y encarcelar por violaciones a la ley.[17] Esta distinción era problemática en la práctica, pues la policía preventiva tenía autoridad para arrestar a ciudadanos presuntos violadores de la ley, aunque sólo por un número determinado de horas (36 horas) si pagaban la fianza correspondiente y si cooperaban con el segundo nivel, la policía judicial, para detener a los verdaderos culpables. La que resultó fortalecida fue la policía judicial. Y esto tenía su propósito. La razón de Carranza para hacer la división fue que la policía preventiva (considerándola como nicho contrarrevolucionario) podía detener a revolucionarios bajo el pretexto de que violaban la ley. Por eso limitó su poder de detención.

Hay que hacer notar que la reforma legal de la policía buscaba remediar varias limitaciones impuestas a Carranza por el aparato

[16] Esta definición tiene sus raíces en la época colonial. Un examen más amplio de este punto en Nacif Mina, *op. cit.*

[17] También la Constitución de 1857 estableció la policía judicial, pero entonces se la consideró un cuerpo enteramente "decorativo". En los debates del Constituyente de 1917 se consideró que la separación propuesta por Carranza era enteramente nueva. Véase *Diario de los Debates*, diciembre 1916, núms. 12, 19, 29, 30, y enero 1917, núms. 43, 44, 52.

policiaco porfirista, y éstas no sólo se referían a la facultad de arresto. En efecto, el verdadero blanco de estas reformas era el sistema judicial en conjunto. Desde antes de la revolución y durante ella, el poder judicial no simpatizaba con los revolucionarios. La mayoría de los jueces y abogados eran parte de la elite porfirista y, bajo los gobiernos revolucionarios, usaron su poder para proteger los intereses del viejo régimen. Cuando Carranza inició sus reformas, los jueces y abogados porfiristas tenían aún autoridad para consignar y procesar ciudadanos según los mandamientos de la Constitución de 1857. La creación de la policía judicial por Carranza fue un recurso para contrarrestar el control del viejo régimen sobre el aparato judicial. Más aún, debido a que la policía judicial fue creada como parte del poder ejecutivo y establecida como rama del ministerio público, se suponía que actuaría de acuerdo con el gobierno revolucionario, presunción para nada plausible respecto de la policía preventiva. Es innecesario decir que, después de la reforma de Carranza, sólo los elementos revolucionarios leales calificaban como candidatos a ocupar puestos en la policía judicial.

Una de las más importantes consecuencias de esta reforma fue que la policía se politizó. Esta división sentó las bases del desarrollo policiaco ulterior, reforzando la desunión y creando una lucha de poder entre los cuerpos policiacos locales y nacionales. En efecto, en la medida en que el poder policiaco judicial se reforzó por sus conexiones con el liderazgo revolucionario nacional, el balance de poder de los cuerpos policiacos cambió dramáticamente. Teniendo acceso al poder nacional y con su capacidad para investigar y llevar a juicio a los presuntos delincuentes, la función y el poder de la policía judicial rápidamente empezaron a superar el poder de la policía preventiva y los jueces, provocando conflictos jurisdiccionales, y deslegitimizando el Estado derecho, subordinándolo a intereses puramente políticos. Para poner el asunto en términos simples, los cambios jurídicos y organizativos de la policía en la ciudad de México durante el periodo posrevolucionario fueron la metáfora de la "pistola homicida" en el crecimiento de la delincuencia, la impunidad y el deterioro del Estado de derecho.

El primer eslabón en esta errática cadena fue la creación y el reforzamiento de una variedad de cuerpos policiacos, muchos de ellos redundantes, pero todos ellos vinculados a cadenas de mando diferentes (cuerpos locales contra nacionales, cuerpos de la ciudad contra los del municipio, oficiales de partido contra oficiales electos por la comunidad, etcétera). Esta diversidad de cuerpos policiacos no sólo dificultó su control, sino que estableció una competencia para ver cuál de ellos podía sacar más provecho de su posición. Esto fue especialmente claro después de 1917, cuando la policía preventiva perdió el monopolio de arrestar e investigar presuntos delincuentes. Las reformas dieron a la policía judicial el poder de decidir quién era presunto culpable, y así adquirió poder para sobornar sospechosos antes de enviarlos a juicio. Pero la policía preventiva no se quedó con los brazos cruzados, sino que buscó otras avenidas para llenar sus bolsillos, y éstas fueron las de la regulación del comercio urbano y otras actividades sociales.[18] Después de todo, en la medida en que la policía preventiva fue habilitada para imponer multas, detener sospechosos y colaborar con la judicial para acumular pruebas, conservó considerable poder para extorsionar.

Estas tendencias de corrupción se retraoalimentaron, elevando el costo del soborno de las policías y otras autoridades en diversas etapas del procedimiento judicial. La separación del arresto y el juicio, en la medida en que establecía costos diferenciales entre la detención en la comandancia y el proceso en el juzgado, no sólo fomentaron el soborno, sino que animaron a la policía judicial a usurpar las funciones de la policía preventiva. Todo esto fomentó la impunidad y la desobediencia del Estado de derecho.

En la medida en que los ciudadanos quedaron a merced de distintas autoridades policiacas enfrentadas entre sí en las diversas etapas del procedimiento judicial, a mayores sumas de dinero por so-

[18] En los debates del Constituyente, las fuerzas policiacas y muchos jueces y abogados se opusieron a la reforma. Incapaces de imponer sus intereses, pudieron obtener concesiones, como la facultad para imponer multas, detener a sospechosos durante 26 horas y colaborar con la policía judicial en el acopio de evidencias para inculpar a sospechosos.

bornos, mayor la impunidad y menor la autoridad del poder central sobre sus propios cuerpos policiacos. Y en la medida en que muchos agentes policiacos eran designados por las autoridades ejecutivas, éstas también ingresaron al círculo de la corrupción. Hacia la década de 1920, si no es que antes, ya estaba bien establecido un sistema de sobornos y corrupción hormiga en la policía, de tal modo que hasta el gendarme de la esquina tenía que pagar a sus superiores para tener o conservar su empleo. Esto alentó el "sablazo" de agentes a ciudadanos (especialmente los pequeños comerciantes), lo que luego enajenó a la policía de la ciudadanía. Y a medida que la protección y cumplimiento de la ley se convirtió en una mercancía más, la desobediencia del Estado de derecho se volvió casi un alarde.

¿Socios criminales?

Por supuesto, todas las policías, sin importar el país o la situación política específica, encuentran oportunidades de sacar provecho adicional de su responsabilidad, y usualmente sucumben a la tentación. Por eso es importante reconocer que las condiciones políticas, económicas y sociales de México entre 1910 y 1940 fueron especialmente propicias para provocar este resultado. En primer lugar, la crisis económica, que obligó al gobierno a mantener bajos los salarios de la policía, la orilló a buscar fuentes adicionales de ingreso. Más aún, muchos ciudadanos se incorporaron a la policía precisamente por esas posibilidades de ingresos adicionales, lo cual se facilitaba por los mínimos requisitos de educación y entrenamiento para ingresar. Estos paisanos sin educación y pobremente pagados, pero investidos de autoridad, rápidamente ingresaron en las filas de la economía de la extorsión. Y debido a que habían sido incorporados a la policía por recomendaciones políticas o por relaciones de amistad, se sentían inmunes al despido. En efecto, los agentes más susceptibles de perder el puesto eran aquellos que habían servido al porfiriato, o que mantenían una conducta disfuncional para el contexto. Así, el *esprit de corps* de la policía reforzó organizativamente un ambiente de corrupción.

En segundo lugar, los ciudadanos mismos a menudo eran cómplices de estas prácticas de corrupción. Recuérdese que en el periodo posrevolucionario la economía estaba relativamente deprimida, de modo que mucha gente se dedicaba a ocupaciones informales.

Este sector amplió las posibilidades de extorsión, ya que los horarios, la localización y las actividades del comercio estaban altamente regulados. Los pequeños tenderos y los vendedores callejeros, especialmente los vendedores de pulque,[19] a menudo se mostraban solícitos al pagar sobornos con tal de no ir al juzgado, donde los costos de transacción eran mucho mayores, generalmente más altos que sus magros ingresos.

Además, los acontecimientos sociales en el Estado de bienestar posrevolucionario de las décadas de 1920 y 1930 (incluyendo leyes laborales y de salud y los inicios de la planeación urbana) crearon nuevas áreas de regulación, las cuales aumentaron la demanda de policía. Y la misma policía (al igual que muchos otros empleados públicos), al quedar fuera del derecho a huelga y del derecho a establecer contratos colectivos de trabajo para defender y aumentar sus niveles de vida, tuvo motivos propios para buscar nuevas formas de mejorar sus ingresos.

Pero quizá el mejor lubricante para la maquinaria de corrupción del periodo fue la situación política general del país, la cual inhibió la acción anticorrupción de las autoridades superiores. Esto estableció un precedente de impunidad difícil de revertir cuando se tuvo la voluntad para ello algunos años después. Al principio, la propensión de las autoridades a hacerse de la vista gorda ante casos de corrupción policiaca, obedeció al deseo de conservar los vínculos de lealtad política hacia el régimen. Una manera de conservar esta lealtad era permitiendo que la policía obtuviera ingresos extra. Ciertamente, las autoridades gubernamentales siempre estuvieron conscientes de que la corrupción policiaca amenazaba con volverse

[19] El pulque es una bebida alcohólica menos destilada que el tequila, pero también obtenida de plantas de cactus, consumida en grandes cantidades por las clases pobres.

un problema político y social serio, por lo menos en el sen-tido de que el partido gobernante pudiera ser responsabilizado por los abusos de poder policiaco. Pero influyó más la necesidad de conservar la lealtad, de modo que los vínculos entre los mandos políticos y los policiacos se fortalecieron. Así, disciplinar a la policía se convirtió en una tarea difícil. Esto fue cierto no sólo en las primeras décadas del gobierno posrevolucionario, cuando la amenaza contrarrevolucionaria ya estaba lejana, sino décadas después, cuando la policía empezó a ser utilizada para reprimir opositores políticos democráticos y disidentes en general.

Por cierto, el uso de la policía con fines políticos se revirtió contra el liderazgo posrevolucionario en la década de 1920, cuando se produjo un conflicto entre las autoridades municipales y las nacionales sobre la estructura de gobierno en la ciudad de México. Durante este periodo los líderes revolucionarios enfrentaron la oposición de la ciudadanía de la capital que buscaba afianzar la autonomía municipal ante la tendencia hacia la creciente centralización del poder en el ejecutivo federal. La cuestión de la autonomía municipal fue un asunto candente durante la revolución y después de ella no sólo porque el poder local podía desafiar al poder nacional, sino porque los municipios tenían la facultad constitucional de contar con su propia policía. Esta situación era particularmente sensible en la ciudad de México no sólo porque dentro del área metropolitana había varios municipios (lo que hacía casi imposible el poder centralizado sobre la policía), sino porque en muchas de esas localidades había aún una considerable oposición al gobierno revolucionario. Esto significaba que los partidos de oposición y otras fuerzas políticas, en la medida en que sus miembros fueran elegidos para ocupar puestos políticos locales, podrían en la práctica utilizar a la policía para luchar contra el liderazgo revolucionario. El resultado fue que la ciudad sufrió una serie de conflictos en los que los diversos cuerpos policiacos fueron usados para apoyar a uno u otro bando, con un patrón en el que la policía judicial era usada por la dirigencia revolucionaria, mientras la preventiva era usada por las autoridades municipales.

Este conflicto de poder alcanzó su punto climático en 1924 y continuó hasta 1928, cuando el sistema municipal fue abolido y el gobierno de la ciudad recayó en un funcionario, el regente, designado por el presidente de la República. Durante esos cuatro años hubo batallas en las que las autoridades alineaban a sus propios cuerpos policiacos contra sus adversarios. Las acciones de la policía alineada con la dirigencia nacional incluyeron hostigamiento a los simpatizantes de los partidos de oposición en los distritos más disputados de la capital, represión de huelgas de obreros independientes que desafiaban el frágil poder del partido gobernante, e incluso prohibición de reuniones de católicos "fanáticos" que celebraban misas, bodas y bautismos clandestinos. Muchos de estos y otros residentes urbanos a menudo fueron llevados a los separos de la Comandancia General de Policía, o directamente a la penitenciaría.[20]

La intensificación del uso de la "policía política" y el crecimiento de la corrupción policiaca en la década de 1920 sugiere que estas dos actividades se reforzaron mutuamente, de manera que produjeron una mayor impunidad que la que puede observarse en circunstancias de seguridad y vigilancia "normales". En efecto, una vez que las autoridades gubernamentales rompieron el Estado de derecho al usar a la policía con propósitos políticos, quedaron amarradas al nudo gordiano de la complicidad, ya que su involucramiento hacía más difícil la rendición de cuentas. En estas condiciones, no sólo se volvió más difícil limitar los abusos policiacos, sino que la policía misma empezó a cobrar mayor autonomía. Por supuesto, la noción de autonomía policiaca suena contraintuitiva en una situación en la que la "conexión" policiaca con las autoridades gubernamentales es bastante obvia. Pero fue precisamente el hecho de que esta "conexión" supusiera una duplicidad de propósitos que involucraban a autoridades gubernamentales y jefes policiacos por igual en graves delitos, lo que dio a los cuerpos policiacos un considerable grado de poder sobre el Estado. En efecto, si esas actividades se hubieran hecho públicas, el poder del partido gobernante podría haber finali-

[20] *Ibid.*, 295.

zado. De modo que, a cambio del silencio y la complicidad, las autoridades permitieron a la policía hacer básicamente lo que se le antojara dentro de su ámbito. Esto también reforzó un *ethos* de impunidad y autonomía que persistió a lo largo de los años, creando un monstruo que pocos podrían controlar.

La delgada línea azul entre la policía y el delito

Lo anterior no significa que el Estado o los líderes del partido no hayan intentado enfrentar los problemas de corrupción policiaca. Un examen histórico cuidadoso de las reformas institucionales, legales y políticas establecidas en la década de 1920 y después muestra considerable voluntad del partido del gobierno para reconocer estos problemas, especialmente cuando las olas de indignación ciudadana crecían. Pero las reformas fueron de alcance limitado y su calendario parecía estar directamente influido por el calendario político. Las medidas anticorrupción frecuentemente coincidían con el inicio de un nuevo sexenio, y muchas de ellas fueron introducidas sólo para impresionar al público; los policías corruptos —al menos los de alto nivel, donde la impunidad era mayor— raras veces resultaban cesados, y la mayoría de las veces eran transferidos a otros cuerpos. Su permanencia en el "sistema" era garantía de que los problemas no se atacarían de raíz. Y frecuentemente regresaban a las mismas actividades de extorsión, aunque con credencial diferente y quizá distinto uniforme también. En breve, el problema básico fue que era difícil reformar un sistema corrompido desde adentro, especialmente en ausencia de una política de competencia libre entre partidos, en la que autoridades nuevas sin compromisos con las redes de corrupción existentes pudieran acceder al poder.

En las décadas de 1950 y 1960 las redes de corrupción creadas por la policía —individual u organizativamente con pleno control sobre presupuesto, operación diaria y reclutamiento— estaban tan arraigadas que incluso organizaciones ciudadanas, algunas de ellas vinculadas al PRI, no pudieron lograr que el gobierno hiciera algo

para tratar de reformarlas.[21] Las cambiantes condiciones sociales, políticas y económicas de la capital durante estas décadas y la de 1970 provocaron un atrincheramiento de la policía aún mayor. Fue una época de mucha construcción urbana, nuevos asentamientos, vías de comunicación, transporte y otras formas de infraestructura, desarrollos que pusieron a la policía bajo los reflectores. El regente de la ciudad de entonces, Ernesto P. Uruchurtu, ganó fama por su mano dura para regular la ciudad durante las décadas de 1950 y 1960, reforzando, por tanto, el poder de la policía. Pero este control y uso intensivo de la policía por la Regencia orilló a las autoridades nacionales a reafirmar el papel de los militares y los agentes del servicio secreto, debido a que no tenían buena relación con Uruchurtu. Esta situación no sólo incrementó la competencia entre las diferentes fuerzas del orden a la manera del periodo posrevolucionario,[22] sino que ayuda a explicar por qué el gobierno nacional tendió a depender demasiado de los militares y del servicio secreto —más que de la policía— para controlar a estudiantes huelguistas, invasores de terrenos y otros elementos disidentes en la década de 1960.

Durante esa década y a principios de la siguiente, la cuestión reguladora urbana más importante ligada al problema de la corrupción policiaca fue quizá la del transporte. La ciudad no sólo había crecido a pasos gigantescos, sino que la propiedad privada de autos aumentó también, de modo que para la policía de tránsito las oportunidades de corrupción aumentaron, y además dieron lugar a la proliferación de bandas de robo de autos. Se produjeron incluso reconfiguraciones y especializaciones de las redes de corrupción, de manera que la regulación del comercio, especialmente del comercio ambulante, por ejemplo, quedó bajo las redes de la policía

[21] El Archivo General de la Nación tiene algunos materiales, escasos pero reveladores, sobre varias organizaciones ciudadanas creadas en el periodo para combatir la corrupción policiaca. Véase Galería de Presidentes (López Mateos), Acervo 73, Caja 3304 y Expediente 417.1/5.

[22] Una discusión más extensa sobre la administración de Uruchurtu y la cambiante situación del transporte urbano en la rápidamente creciente área metropolitana de la Ciudad de México entre 1950 y 1970, en mi *Leviatán urbano*, *op. cit.*

de tránsito y sus aliados. El caso de Arturo Durazo, bien conocido en la ciudad de México como uno de los jefes policiacos más corruptos que se tenga memoria, no sólo ilustra este nuevo ciclo de corrupción e impunidad, sino que subraya el papel del crecimiento urbano y el transporte, pues Durazo construyó en gran parte su poder reestructurando a la policía en torno a estos problemas. El caso Durazo también ilustra las formas donde los límites de la ley y la ciudad fueron redefinidos a medida que las condiciones urbanas y la autonomía de la policía alcanzaron nuevos niveles. Bajo Durazo la policía sobrepasó los límites constitucionales como rutina sin recibir casi ninguna sanción de las autoridades gubernamentales, al menos hasta que Durazo abusó de su poder escandalosamente que al final fue encarcelado. Pero el sistema —y las condiciones que sostenían la impunidad— no desaparecieron, como tampoco el viejo problema de la autonomía policiaca y su potencial de abuso.

En la década de 1990, un nuevo conjunto de condiciones puso a sazonado y bien engranado problema de la corrupción policiaca bajo el ojo público otra vez, y a tal grado que la inseguridad pública se volvió la palabra favorita del periodo. Una de las razones fue que la liberalización de la economía creó nuevos problemas de pobreza urbana mientras los salarios reales caían, de modo que las presiones para que la policía buscara fuentes adicionales de ingreso se fortalecieron. Otra razón fue la transformación de la economía urbana, impulsada en parte por el TLC, que redujo el sector del empleo formal o lo relocalizó en regiones distantes del país. Como consecuencia, el sector informal de la economía, el tráfico de drogas y la criminalidad crecieron, creando nuevos espacios de acción para la policía. Para complicar las cosas, la ciudad misma se volvió un desastre ecológico, situación que obligó a la creación de nuevas y más duras leyes que restringieron los asentamientos humanos en áreas verdes y la circulación de vehículos, e introdujeron esquemas más complejos de administración de rutas y modalidades de transporte, para nombrar sólo algunos de los cambios. Esto no sólo creó nuevas oportunidades de corrupción, sino que, al ampliar la jurisdicción de la ciudad al área metropolitana, creó traslapes de responsabilidad

entre los diversos cuerpos policiacos de la ciudad y las autoridades de los estados circundantes.

Estas nuevas condiciones urbanas y económicas ocurrieron en un contexto de liberalización política, situación que volvió más problemática la cuestión de la corrupción policiaca. Las estructuras de poder dentro del gobierno se volvieron más descentralizadas y se crearon nuevas formas de democratización dentro de la ciudad; las relaciones de poder dentro del partido gobernante empezaron a transformarse por la lucha entre los "dinosaurios" y los nuevos tecnócratas; las relaciones entre el partido y el gobierno se transformaron también, y todo ello influyó para que las viejas líneas de autoridad se cimbraran. Así, las probabilidades de que el PRI o las autoridades de gobierno pudieran ejercer control sobre la policía cuando menos como en el pasado, se redujeron, especialmente ante el crecimiento numérico y de las funciones de la policía misma. En estas condiciones, la policía tuvo pocos incentivos para hacer caso de las directrices reformistas de las autoridades.

Este fue particularmente el caso cuando el PRD ganó el poder de la ciudad en 1997. Si la policía debía obedecer a alguna autoridad, ésa sería la del PRI debido a la larga historia de redes y conexiones políticas entre ambos. Pero el PRI no iba a "resolver" el problema de la inseguridad en la capital, incluso si hubiese podido, pues esperaba que todos los puntos malos le fueran cargados al nuevo gobierno de oposición. Irónicamente, la democratización de la ciudad, junto con la disminución del poder del PRI, pudieron acelerar el problema de la inseguridad pública en vez de reducirlo.

Formación del Estado e inseguridad pública: comentarios finales

¿Qué nos dicen estas referencias sobre la ciudad de México y las relaciones entre la policía, la historiografía, la corrupción y el deterioro del Estado de derecho? En primer lugar, hemos señalado que los problemas contemporáneos de impunidad e inseguridad pública se explican por la evolución histórica de la policía, evolución vin-

culada al desarrollo político posrevolucionario. El cómo y el por qué de estos hechos se debe en gran parte a procesos más amplios de la formación del Estado en general, y al papel que la ciudad de México ha jugado en estos procesos. A fin de consolidar su control sobre el Estado nacional, los líderes posrevolucionarios tuvieron que ejercer su poder en la ciudad de México. Para lograrlo tuvieron que imponer nuevas leyes para la capital y —tomando una frase de Max Weber— tuvieron que "monopolizar los medios de la violencia legítima". Este despliegue fáustico dio considerable ventaja al partido gobernante, permitiéndole consolidar su control sobre el país e institucionalizar los procesos de formación del Estado. Uno de los resultados fue la larga hegemonía política basada en el estricto control de la ciudad de México, sede territorial del gobierno nacional. Pero este triunfo tuvo sus costos. Uno de ellos fue el desarrollo de estructuras policiacas con potencial para secuestrar al Estado mismo por medio del chantaje e incluso a través de la complicidad en la desobediencia del Estado de derecho. El control de la ciudad y el crecimiento del poder autónomo de la policía alimentaron la masa cancerosa de impunidad que se había desarrollado desde hacía unos ochenta años en el cuerpo del Estado. A fin de cuentas, esta enfermedad se volvió tan letal que el Estado mismo comenzó a colapsarse.

La gran paradoja es ésta: el mismo despliegue fáustico que creó y sostuvo el poder y la indisputada hegemonía de un solo partido, a fin de cuentas terminó por debilitar, si no por destruir, al sistema mismo desde adentro. Y esto ha significado que el país y su capital se encuentren ahora en una situación en la que la democracia y los avances políticos formales son para la población quizá menos relevantes que los problemas de inseguridad pública, los cuales difícilmente podrán resolverse con "más democracia". Aun en el caso de que la ciudad y el país sean gobernados por partidos diferentes al PRI, los problemas de inseguridad pública e impunidad policiaca no desaparecerán fácilmente, al menos no en el corto plazo. Esto es así porque los puntales autónomos y el ethos de la impunidad están tan engranados en las estructuras y prácticas del Estado y la sociedad

que son casi más poderosos que los partidos mismos. Para usar la expresión de Max Weber, las prácticas y redes de impunidad se han convertido en un "Estado en la sombra". Y no hay manera de que la política democrática pueda combatir un "Estado en la sombra". Sólo una "ruptura revolucionaria" de los procedimientos o algún tipo de "guerra civil" entre las fuerzas en disputa podrían hacer la tarea.

¿Significa esto que no hay ninguna otra solución? No del todo. Pero si vemos seriamente los orígenes históricos del problema, resultará claro que éste no podrá superarse elevando salarios, "profesionalizando" a los cuerpos policiacos, creando cuerpos "incorruptibles", y menos haciendo llamados al cumplimiento del Estado de derecho. Después de todo, una de las razones por las que hay tan poco respeto a la ley es precisamente debido a que la política se colocó por encima de ella, y la policía fue la punta de lanza de esta ofensiva contra el orden constitucional. Por tanto, apostar a migajas como mejores salarios y programas para infundir actitudes "profesionales" será en vano si no se arroja el fardo histórico que ha dado a la policía su sentido de poder autónomo al margen de la ley. Y la "purificación" de algunos cuerpos o la promulgación de nuevas reglas de organización y disciplina internas, como ha ocurrido con la policía judicial en las más recientes administraciones, con el objetivo ostensible de separar a los agentes corruptos de los honestos, o de volverlos a todos ellos más responsables frente a autoridades más legítimas, tampoco resolverá el problema, mientras las viejas prácticas sigan siendo la norma. Es claro que este tipo de soluciones han sido intentadas desde hace mucho, y no han dado resultado al no atacar la proliferación de cuerpos policiacos redundantes enfrentados entre sí, todos ellos investidos de poder para obtener provecho de sus funciones, poder alimentado no sólo por las formas internas de organización, sino por la corrupción en otras partes del sistema.

Para revertir estas prácticas, los partidos y las organizaciones ciudadanas tendrán que trabajar juntos para la reforma total del sistema legal, lo cual significa eliminar a los elementos corruptos de todos los aparatos coercitivos. Esto podría llevar décadas, y probablemente no prosperaría si aquellos que son cómplices de la corrup-

ción policiaca siguen formando parte del gobierno, los juzgados y el sistema legal. En consecuencia, para lograr estos objetivos, la ciudadanía debe adquirir el empoderamiento suficiente para hablar con la verdad sin temor por sus vidas o la integridad de sus actividades. Más aún, debe establecerse algún grado de control centralizado fuerte sobre la policía.

Pero, ¿cómo puede esto ocurrir sin regresar al mismo tiempo al Estado fuerte y centralizado? ¿Quién se atrevería a iniciar esta política en el mundo crecientemente partidista de la política mexicana, mundo donde todos los partidos bregan por estar a la cabeza y en el que cualquier llamado a establecer un Estado fuerte y centralizado parecería anatema ante los sentimientos democráticos? ¿Cómo imponer una solución de raíz en un ambiente en el que los ciudadanos carecen de poder y se encuentran inmersos en las necesidades de la vida diaria que considerarían insensato enfrentarse a la policía?

En el mundo neoliberal de hoy, los partidos parecen estar demasiado ocupados con los resultados electorales, mientras las cuestiones de la globalización y el comercio monopolizan la atención de los altos niveles del Estado. ¿Seguirá sin resolverse el problema de la impunidad policiaca y seguirá deteriorándose el Estado de derecho? No puedo sentirme optimista respecto de estas cuestiones. Pero estoy segura de que revisando la historia, el origen de los problemas y los resultados de las reformas ya intentadas, viendo todo en conjunto, probablemente podremos estar a la altura de esta monumental tarea.

¿POR QUÉ DESAPARECIERON LOS TRANVÍAS? LA COMPETENCIA ENTRE DOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: 1910-1930

Georg Leidenberger
Universidad Autónoma Metropolitana (A)

¿Por qué desaparecieron los tranvías en la ciudad de México? Esta pregunta, tanto para este autor como para los residentes de la urbe, tiene connotaciones nostálgicas inevitables. Pensar que una vez las vías —todavía existentes en avenidas principales de la ciudad— fueron transitadas por tranvías invoca la imagen de una ciudad pasada: una ciudad más tranquila, limpia y "manejable" que la de nuestros días. Todavía hay mucha gente que recuerda los días en que "el tren pasaba en la avenida Obregón" o cuando "mi mamá viajaba de Mixcoac al centro en el tren rápido".

La nostalgia, por definición, es un recuerdo sentimental de un pasado que ya no es alcanzable. El tranvía, de alguna manera, tuvo que desaparecer, ya que no cabía en el contexto de una ciudad modernizada. Una ciudad en constante proceso de innovación inevitablemente dejó atrás el transporte de rieles. De esta manera los camiones, apareciendo por primera vez durante la década de 1910 —unos camiones Ford Modelo T convertidos en transportadores de pasajeros— desplazaron "naturalmente" a los tranvías. Y estos últimos pasaron de ser un símbolo clave de la modernidad a ser un símbolo de la ciudad tradicional por siempre perdida. (Tal imagen nostálgica se nos presenta, por ejemplo, en la película de Luis Buñuel, *La ilusión viaja en tranvía*, de los años cincuenta).

El punto de vista modernizador también domina la literatura académica sobre el transporte de la ciudad de México. Ya en los años cuarenta el historiador Moisés de la Peña concluyó que el le-

vantamiento de las vías de la ciudad sólo sería una cuestión de tiempo. Otras narrativas del transporte público de la ciudad de México tienden a adoptar la misma perspectiva modernizadora. Para la primera década del siglo XX, la compañía de tranvías terminó con sus inversiones en la red y en el servicio, haciendo inevitable la pronta llegada del camión y del automóvil como medios de tránsito más eficientes y funcionales.[1] Si entendemos la urbanización como un proceso que requiere la constante innovación de tecnología, resulta fácil explicar por qué desapareció el tranvía.

A la interpretación modernizadora se agrega una segunda explicación del declive del tranvía: la visión conspiradora. Se atribuye la victoria del camión sobre el tren eléctrico a un acuerdo político entre dos agrupaciones sociales que estaban en un momento crucial de su formación: los camioneros, por un lado, y el incipiente gobierno de la revolución con las presidencias de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, por el otro. Mientras el gobierno protegía los intereses de los camioneros, por ejemplo al negar permisos de rutas a la Compañía de Tranvías de México (CTM), los concesionarios de carros combustibles, organizados en la Alianza de Camioneros de México, ayudaban a debilitar a los "enemigos de la revolución", incluyendo el sindicato anarcosindicalista de los tranviarios y a caudillos rebeldes como Adolfo de la Huerta. Además de las necesidades concretas tanto de los camioneros como del gobierno de Obregón, esta alianza sirvió para reforzar la legitimidad de la revolución: se juntaron en ella una industria popular, compuesta por pequeños propietarios y obreros y un gobierno revolucionario, ambos actuando en contra de una empresa monopólica, financiada por extranjeros: la Compañía

[1] Manuel Vidrio, por ejemplo, insiste en que ya a partir de 1900 la red tranviaria no se pudo extender en proporción al crecimiento urbano, y por lo tanto abrió la puerta al automóvil; Manuel Vidrio C., "Sistemas de transporte y expansión urbana: los tranvías" en Alejandra Moreno Toscano (coord.), *Ciudad de México: ensayo de construcción de una historia*, INAH, 1976. Carlos J. Sierra, *Historia de los transportes eléctricos en México*, DDF, 1976. Moisés T. de la Peña, *El servicio de autobuses en el D.F.*, México: DDF, 1943, 33, 34, 40. Diane Davis, *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Temple University Press, 1994.

de Tranvías. De la Peña en su estudio de 1943 afirmaba acríticamente la imagen de la lucha entre camioneros y la Compañía, como la de un "esfuerzo popular" de una industria producto de la revolución y un monopolio extranjero del tranvía.[2]

Sin menospreciar cierta validez tanto de la visión modernizadora como de la conspiradora, propongo un enfoque distinto para entender los cambios en los medios de transporte de la ciudad. Insistiré, en primera instancia, en la necesidad de ver casos concretos de conflictos sobre el uso de calles. La competencia entre tranvía y camión se manifestaba en conflictos diarios de tránsito y en debates sobre la expansión de las redes de transporte hacia la periferia de la ciudad. Además, pondré énfasis en las percepciones que tenían usuarios, residentes y la prensa sobre los distintos medios de transporte y cómo tales puntos de vista influían en la discusión pública.

Los tranvías dominaron el transporte público durante todo el porfiriato. Ya desde 1886 se estableció la red principal de la zona metropolitana. Por un lado, los tranvías vincularon a los pueblos foráneos (como Azcapotzalco, Tacubaya, San Ángel, Coyoacán, entre otros) con la ciudad de México y por el otro, hicieron posible el crecimiento de la ciudad misma con la formación de nuevas colonias residenciales y zonas industriales. La electrificación de los trenes a partir de 1900, hasta entonces movidos por mulas —la "fuerza de sangre"—, mejoró considerablemente la calidad y rapidez del servicio. Las altas inversiones necesarias para la electrificación de los tranvías causaron una concentración de las empresas, resultando en la monopolización del servicio de transporte a partir de 1907, bajo control de la Compañía de Tranvías de México, la cual fue controlada por capital inglés y canadiense.[3]

La edad de oro del tranvía terminó en la siguiente década cuando la empresa se vio involucrada en los tumultos de la revolución.

[2] De la Peña, Davis y Rodríguez López, "Transporte obrero", en Pablo González Casanova (coord.), *El obrero mexicano*, t. 2, Siglo XXI, 1984.

[3] Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, Universidad Autónoma Metropolitana/El Colegio de México, 1996, p. 157.

Por una parte, las luchas entre facciones de la revolución y los constantes cambios del gobierno citadino impidieron una expansión del servicio de transporte. Entre 1910 y 1921, el tamaño de la red aumentó de 292 a 345 km.[4] El ligero incremento se debía en gran parte no a nuevas rutas de pasajeros, sino a la construcción de escapes para el servicio de carga. Si consideramos que de los 345 km de vías en 1921, sólo 316 km fueron vías principales (mientras 31 km fueron escapes), el crecimiento de la red durante la década de 1910 fue todavía más pequeño. Lo que sí se construyó, por ejemplo, fue una nueva ruta entre la fábrica de pólvora en Santa Fe y Tacubaya, la cual fue pedida por la Secretaría de Guerra del gobierno revolucionario en 1916.[5] Por otra parte, la compañía se enfrentó a la organización de sus empleados en sindicatos y a una serie de huelgas. Como resultado, el gobierno carrancista incautó la compañía desde octubre de 1914 hasta mayo de 1919. Durante estos casi cinco años, no se hizo ninguna inversión significativa en la red tranviaria.[6]

Aún después de que la empresa volvió a manos privadas y los conflictos revolucionarios terminaron, la Compañía de Tranvías no llegó a expandirse significativamente. Viendo la forma y el tamaño de la red de las rutas, notamos que durante la década de los años veinte no hubo ningún cambio significativo en el kilometraje de la red, que pasó de 345 km en 1921 a 347 km en 1930. Tal estancamiento es todavía más notable si consideramos que durante el mismo periodo se duplicó el área de la ciudad.[7] Con excepción de la construcción de escapes y el establecimiento de nuevas rutas sobre vías ya existentes, no se inauguró ninguna línea nueva durante toda

[4] Informes anuales de 1904 y 1910, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), Archivo General de la Nación, SCOP-AGN, 3/864-1, 1910 y 1921; Rodríguez Kuri, *op. cit.*, 160.

[5] A tal petición, la Compañía, en ese entonces bajo incautación del gobierno, aseguró que "se procederá violentamente a construir la vía". SCOP-AGN, 3/331-1.

[6] El número de carros de la Compañía, por ejemplo, no aumentó de los 618 durante el periodo. "Reclamación por pérdidas, daños y perjuicios causados por la revolución", AGN-SCOP, 3/425-1.

[7] SCOP-AGN, 3/634; Rodríguez Kuri, *op. cit.*, 160.

la década. En términos generales, podemos afirmar que la red de tranvías de 1930 era igual a la de 1911.

Tales afirmaciones no implican que los tranvías ya no brindaran servicio a nuevas áreas de la ciudad. Muchas de las nuevas zonas residenciales e industriales aparecieron al lado de la red suburbana preexistente. Así, nuevas colonias como la Obrera-Bolívar, Buenos Aires, General Anaya, Del Valle, Prolongación Roma, Nativitas y Portales se conectaban a las líneas foráneas de Mixcoac, Coyoacán y Tlalpan, respectivamente; otras como la Ex-Hipódromo de Peralvillo tenían acceso a la línea de Peralvillo y Guadalupe (Ver plano 1, Líneas urbanas y foráneas, 1930).

La falta de expansión durante la década de 1920 tampoco se debía a la ausencia de interés por parte de la compañía en mejorar su servicio, como ha afirmado un investigador del transporte en México.[8] Cuando en 1923 empleados de la Fábrica de polvora en Santa Fe (en el oeste de la ciudad) pidieron el establecimiento de un servicio de pasajeros además del servicio de carga ya existente, los ingenieros de la CTM consideraron esto un proyecto prometedor y diseñaron una ruta de carros de pasajeros sobre líneas y escapes de carga ya existentes; de esta manera se evitaron las dificultades de construir nuevas vías. Sin embargo, este proyecto no obtuvo respuesta por parte de los usuarios. La nueva ruta, en operación a fines de 1923, fracasó luego de unos meses debido a la falta de pasajeros: un estudio de pasajeros mostraba de 4 a 12 pasajeros diarios.[9]

Este fracaso y otros similares fueron sintomáticos de un problema fundamental para el transporte sobre rieles: la drástica baja de la densidad de población durante la década. De 1921 a 1930, el área de la ciudad casi se duplicó, al pasar de 46 a 86 km^2, mientras que la población del D. F. sólo se incrementó de 906,063 a 1,229,576, un 36 por ciento. Entonces, el gran reto que se presentaba a los tranvías

[8] Carlos Sierra sugiere que la Compañía de Tranvías de México ya en los años veinte tenía la intención de liquidar poco a poco su negocio: Sierra, *op. cit.*, 38.

[9] Archivo de la Compañía de Tranvías de México, Archivo de Concentración, Sistemas de Transporte Eléctricos, México D. F., CTM-STE, exp. 63, caja 3.

era cómo brindar servicio a una región mucho más extendida con una densidad más baja de usuarios. De 1921 a 1930, la densidad de población en el área metropolitana disminuyó constantemente de 155 a 115 habitantes por hectárea.[10] Como veremos, los camiones fueron capaces de hacer frente a dicha situación con mucha mayor eficacia.

Otro grave problema que enfrentaba la Compañía era la escasez de energía eléctrica necesaria para sostener sus operaciones. La gerencia de la CTM tenía que rechazar la mayoría de pedidos de vecinos y empresas para nuevas rutas o escapes con el argumento de no contar con suficiente energía eléctrica.[11] Peticiones de la compañía Mercurio y la compañía Nixtamal en 1921, por ejemplo, fueron rechazadas "por no contar con la energía eléctrica necesaria". En correspondencia a este respecto, la propia CTM admitía que ya había tenido que reducir el servicio a viejos clientes del servicio de carga en un 33.3 por ciento debido a "nuestras dificultades de energía".[12]

En un momento tan difícil para la CTM, sorprende que ambiciosos planes de expansión, seguían en pie, como el de establecer un servicio de tranvías a las ciudades de Toluca y Puebla. Por lo menos a principios de los años veinte, la CTM seguía consiguiendo derechos de vía y construyendo rieles hacia ambas ciudades. Habiendo sido originado justo antes de la revolución, el plan fue suspendido durante la guerra, pero en 1917 se reportaban gastos de $766,000 para la ruta de Toluca, y $884,000 para la ruta de Puebla. En 1920 los gastos aumentaron a 1,320,000.[13] Este mismo año, el gerente George C. Conway proponía a la dirección de Toronto la compra de terrenos (con un costo de $62.50/m^2) en el "Patio del Valle" para ubicar allí las estaciones terminales de las líneas de Toluca y Puebla.[14] Sin em-

[10] María Soledad Cruz Rodríguez, *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D. F. (1920-1928)*, UAM-A, [s.f. 1994], 65, 69; ponencia de Javier Delgado en la conferencia "Ciudad de México: los últimos cien años, los próximos cien años". En contraste, durante los dos primeras décadas del siglo, la densidad habitacional subió de 127 habitantes por hectárea en 1910 a 155 en 1921. *Ibid.*

[11] CTM-STE, exp. 61, caja 3.

[12] *Idem.*

[13] Informes anuales de la SCOP, 1917 y 1920, SCOP-AGN, 3/864-1.

[14] CTM-STE, exp. 85, caja 3.

bargo, para los años que siguen no se encuentran datos sobre estas rutas. El plan de conectar estas tres ciudades por medio de tranvías había fracasado.

Hay que agregar otro factor clave para entender la falta de expansión vial de los tranvías: la construcción de vías provocó prolongadas polémicas políticas e institucionales. Incluso mínimos cambios y extensiones de vías causaban largos conflictos entre un sinnúmero de intereses. Por ejemplo, en mayo de 1922, la CTM y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) acordaron cambiar una pequeña sección de vías en la avenida Peralvillo (yendo al norte, hacia la Villa de Guadalupe) para mejorar el flujo del tránsito. La primera en oponerse fue la Compañía de Ferrocarriles Nacionales, ya que la construcción requería un cruce de la ruta tranviaria sobre las vías férreas; cuando por fin la Compañía de Ferrocarriles aceptó alterar su vía, se advertía que tal cambio pondría en grave peligro a los alumnos de la Escuela Federal No. 39. Después de meses de negociaciones entre la CTM y la SCOP con la Secretaría de Educación Pública, terminando con la intervención del presidente de la República, se acordó demoler la escuela. Las obras tendrían que esperar otro año, debido a que apenas había empezado el año escolar. En comparación al descubrimiento de última hora de tener que levantar "una expendedora de gasolina" ya no se consideraba nada grave. Finalmente, sí se cambió la localización de algunos cientos de metros de vías, pero se dilató hasta julio de 1925, más de tres años desde su inicio.[15] Como demuestra este caso, las dificultades técnico-urbanísticas de cambiar vías, así como los líos burocráticos entre varias instituciones empresariales y gubernamentales podían postergar por largo tiempo hasta las menores alteraciones de la red.

Cuando en esta época de expansión urbana la demanda de espacio aumentaba, la compañía tenía mucha dificultad en mantener sus derechos de vía, que supuestamente le otorgaban control sobre una franja de hasta 15 metros por ambos lados de sus vías. En un caso, una residente de la nueva colonia Buenos Aires quiso pavimentar la

[15] *Ibid.*, exp. 55, caja 2.

entrada de su casa para hacer llegar un automóvil y por lo tanto pidió que la compañía quitara una cerca de alambre alrededor de sus vías. Cuando la CTM se negó a cumplir la petición, argumentando que el alambre protegía contra "el libre tránsito de vehículos sobre la vía," comenzó una intensa disputa con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Los abogados de la SCOP argumentaron que los derechos de vía otorgados a la compañía terminaban en el momento en que la zona en cuestión se convertía en un área urbana. Es decir, según la interpretación de las autoridades, la urbanización de la colonia Buenos Aires generaba un nuevo *statu quo*, con nuevos espacios urbanos, los cuales "como bienes de uso público y común son inalienables [...] de manera que ninguna persona [...] puede tener sobre dichas calles y plazas, derecho de propiedad alguno".[16] Los intentos de la compañía de proteger sus vías de incursiones de otros vehículos y de insistir en sus derechos propietarios chocaron con las nuevas exigencias del proceso de urbanización.

Es notable el contraste entre la situación de los tranvías y la de los camiones. Mientras los tranvías se veían imposibilitados de ver satisfechas sus demandas para la expansión de su servicio, los camiones se convertían en verdaderos agentes urbanizadores. Mientras la CTM luchaba por años para poder modificar su red, los camiones formaban nuevas líneas casi diariamente. En pocos años, salían de una línea de camiones varios escapes y nuevas líneas. Especialmente a partir de la segunda mitad de los años veinte, los camioneros construían líneas no sólo alrededor de las vías férreas, sino que comenzaban a difundirse por todas las regiones del área metropolitana, brindando servicio de transporte a zonas anteriormente no comunicadas. Los camiones entraban incluso en zonas sin pavimentación y con escasa población. De hecho, colaboraron con agencias urbanizadoras para desarrollar nuevas colonias de la ciudad. Para 1935, De la Peña

[16] Este criterio de urbanidad se aplicó a zonas que fueron urbanizadas *posteriormente* a la Ley de Ferrocarriles y otras leyes. La CTM, al negarse a cortar el alambre, se refirió a una circular del Ayuntamiento del 18 de abril de 1928, a la cual la SCOP contestó que la colonia Buenos Aires fue establecida posteriormente a dicha circular y que ya constituía una zona netamente urbana. SCOP-AGN, 3/444-1.

estima que la red de camiones ya era tres veces mayor que la tranviaria.[17] Además, mientras la CTM tenía que conseguir altas cantidades de capital fijo para la construcción de nuevas vías, los camioneros sólo tenían que invertir en un camión y conseguir el permiso de las autoridades y de sus asociaciones. Mientras los tranvías estaban operados por un monopolio, la industria de los camiones era descentralizada y altamente competitiva; de esa manera aumentaban todavía más las motivaciones para buscar nuevas fronteras para el servicio.[18]

Por lo tanto, durante los años veinte, los camiones aumentaron dramáticamente su importancia para el transporte urbano. Ya en 1923, los camiones operaban en 34 rutas urbanas y 11 rutas foráneas, en las cuales viajaban 280,000 pasajeros por día.[19] Dicho volumen de pasajeros casi alcanzó al de los tranvías. Para 1922, por ejemplo, la CTM reportó un promedio de 300,000 pasajeros diarios.[20] En 1925, la CTM hizo un estudio comparativo del volumen de carros y pasajeros en camiones y tranvías en las rutas principales de la ciudad. Según este reporte, en 16 de las 34 líneas urbanas investigadas, los camiones trasladaron un mayor número de pasajeros, mientras sólo en seis líneas ganaron los tranvías. La competencia de los camiones se hizo más notable en la frecuencia de carros. Tomando el promedio de las 34 rutas observadas por los investigadores de la CTM, durante intervalos de 30 minutos pasaban 13 camiones en contraste con sólo cinco tranvías.[21] En otras palabras, un pasajero que quería

[17] Los dos mayores problemas que tuvieron los camioneros fueron los daños a camiones por los baches y las peleas internas por los derechos de prolongar rutas y operar en nuevas zonas, una competencia que fue suavizada por la Alianza y por los reglamentos del gobierno. De la Peña, *op. cit.*

[18] De la Peña, *op. cit.*

[19] Reporte del Departamento de Tráfico, DDF, 1922-1923, Fondo Obregón-Calles, AGN, 242-D2-T-16. Ver también entrevista con George Conway, director de la CTM, en *Excélsior*, 23/01/1923.

[20] Informe Anual, SCOP, 1922, SCOP-AGN 3/865-1.

[21] Observadores de la Compañía anotaron cada 30 minutos el número de carros y de pasajeros que pasaron. "Movimiento de carros y pasajeros", 50 gráficas, CTM-STE.

viajar en tranvía tenía que esperar hasta 6 minutos para la llegada del vehículo, mientras el usuario del camión tenía uno a su disposición casi cada 2 minutos. En 1923, circulaban en la ciudad de México 1,633 camiones de pasajeros, comparados con sólo 618 carros de tranvías.[22]

Hay otro factor clave para poder estimar el declive del tranvía como medio principal de transporte de la ciudad: la opinión pública. Un punto de constante preocupación en la prensa y por parte de los usuarios fueron los frecuentes accidentes provocados por la intensa competencia entre los dos medios de transporte. Según estadísticas de la CTM, entre 1917 y 1921, el número anual de lesionados debido a choques entre tranvías y otros vehículos se incrementó de 176 a 674 (mientras, el número de muertos por año se mantenía más o menos constante, con un promedio de 74).[23]

Fue durante esos años cuando los camioneros surgieron como fuertes competidores. Dado que cada camión era operado por un propietario individual, había existido una situación casi anárquica en el servicio: los camiones no observaban rutas fijas, a veces regresaban a la mitad del camino y recogían pasajeros en sus domicilios.[24] La competencia más marcada ocurría en las líneas suburbanas, manifestándose en violencia física.[25] En 1918 la prensa acusaba a la Compañía de Tranvías de haber abierto una nueva línea, la "Agricultura", con el propósito de debilitar al ya existente servicio de camiones.

[22] Reporte del Departamento de Tráfico, DDF, 1922-1923, Fondo Obregón-Calles, AGN, 242-D2-T-16. Memorándum SCOP, SCOP-AGN 3/425-1.

[23] SCOP-AGN 3/543-1. El investigador de la SCOP atribuyó el aumento, entre otros factores, al "aumento constante de camiones" y al comportamiento de "los camioneros controlados por el Sindicato de Camioneros". Ver también "Petición pidiendo que el Departamento de Tráfico caiga bajo jurisdicción directa del Inspector General de Policía, Roberto Cruz", Fondo Obregón-Calles, AGN, 242-D2-T-16.

[24] A partir de 1920, los propietarios y conductores de cada línea se asociaron para regularizar el servicio. Además formaron la Central Social de Choferes, y en 1921 la Alianza de Camioneros, ambas organizaciones mantenían una fuerte influencia política. De la Peña, *op. cit.*

[25] Según De la Peña, a nivel urbano había un volumen más alto de pasajeros que en las zonas suburbanas, por lo cual se sentía la competencia más fuerte en ese sector. Este hecho se reflejaba en las tarifas que, a nivel urbano, se mantenían iguales entre tranvías y camiones ($0.10 por viaje).

Según una editorial, la compañía, enfrentando una "formidable competencia con [...] los camiones particulares" no veía otro remedio que el de asignar a esta ruta "sus motoristas más brutos" y los carros más grandes, y ofrecerle "una prima a todo motorista que tenga la suerte de provocar con éxito un choque con algún camión vacío o lleno de pasajeros". Sólo de esta manera, concluyó, se podía explicar la "unánime furia" con la cual manejaban los trenes de esta ruta. En cambio, los camioneros, hartos del desconsiderado uso que hacía la Compañía de Tranvías de su derecho de vía y de los atropellos que sufrían sus compañeros, aprovechaban cuanta oportunidad se presentaba, "toreando" con sus destartaladas camionetas originales a los trenes, metiéndose en las vías, y usando las bocinas en forma provocadora.

Al notar que se acercaba un tranvía, el chofer de un camión, "con el terror consiguiente del pasaje", gritaba: "dale que allí viene fierros".[26]

Los usuarios y residentes expresaron su preocupación sobre los peligros del tráfico. Hubo varias peticiones dirigidas a la CTM o a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) por parte de los vecinos exigiendo cambios de rutas para evitar más accidentes. Por ejemplo, empresarios que tenían locales en la avenida Juárez pidieron quitar las vías de trenes debido a la alta frecuencia de accidentes.[27] De hecho, en este mismo lugar, el presidente Obregón estuvo a punto de ser atropellado por un tranvía enfrente del hotel Regis. Este no fue el único caso de un presidente a punto de chocar con un tranvía. En 1928, un tren eléctrico que transitaba por la avenida Baja California e Insurgentes averió gravemente "una de las motocicletas al servicio de la Presidencia", evitando por poco un choque con el vehículo del presidente.[28]

Fue sobre todo durante las frecuentes huelgas de tranviarios, a principios de los años veinte, cuando se plantearon las percepciones

[26] De la Peña, *op. cit.*, 38.
[27] Carta dirigida a la CTM, 18/03/22, CTM-STE, exp.14, caja 1.
[28] SCOP-AGN, 3/294-1.

del nuevo medio de transporte en la discusión pública. La prensa generalmente celebraba la eficiencia con la cual los camiones sustituían a los tranvías paralizados. Por ejemplo, al terminar la huelga de enero de 1923, cuando circulaban de 2,000 a 3,000 camiones por la ciudad, *Excélsior* exaltó la eficiencia del servicio de los camiones y propuso que hubiera más después del paro.[29] Tal actitud favorable es comparable con la prioridad que asignaban las autoridades del gobierno y residentes de zonas como Chapultepec Heights al nuevo medio de transporte.

Sin embargo, según mi lectura preliminar y selectiva de la prensa contemporánea, dominaban las percepciones y opiniones más bien ambivalentes o negativas hacia el camión. Por un lado, a comienzos de la década muchas voces insistían en que el tranvía mantuviera un papel central en el transporte metropolitano. El mismo *Excélsior*, que había celebrado la eficiencia de los camiones en la huelga de 1923, aún veía en los tranvías el medio de solucionar los problemas de tráfico y desarrollo general de la urbe. Para evitar la alta congestión en las calles por "pesados carromatos", decía un editorial, habría que tomar recurso en nuevas líneas tranviarias, "para verter por esas vías de comunicación lo que ya no puede enviarse por tierra". Curiosamente, los tranvías en la mente del editor ocupaban un espacio más allá de la tierra, y por lo tanto constituían una alternativa al transporte terrestre, congestionado de camiones y carros.[30]

Con respecto al camión, a pesar de que hacia finales de la década se lo consideraba el medio de transporte más rápido, seguía siendo visto como el vehículo de mayor peligro y menos comodidad. Durante las huelgas de principios de los veinte, mucha gente prefería caminar a tomar un vehículo hecho "con tablas amarradas y toldo de manta sujeto con varas como carrocería".[31] Según *Excélsior*, durante la huelga tranviaria de 1923 se redujo notablemente "el movimiento [de gente] en la capital, puesto que a muchas personas no les

[29] *Excélsior*, 22/01/1923.
[30] *Excélsior*, 17/1/1923.
[31] De la Peña, *op. cit.*, 13.

agrada viajar en camión y prefieren caminar a pie [sic] por temor a un accidente".[32] La ambivalencia que sentía la gente respecto a los camiones se refleja en un editorial, escrito durante otra huelga tranviaria en marzo de 1925: "[Los camiones] pasan como ráfagas por las avenidas de la urbe y por las calzadas que llevan a los municipios en una como visión [*sic*] de pesadilla... [Ellos] cruzan como exhalaciones, barriendo huracanadamente las calles extáticas, abriéndose paso de manera triunfadora".[33]

Contra ellos, agregaba el autor, "los agentes del tráfico son una sombra de lo que fueron".[34] Los camiones sí pasaron de "manera triunfadora", pero causaron todo menos alegría en este observador.

La repentina falta del servicio de tranvías durante las huelgas hacía que muchos comentaristas se dieran cuenta de que los tranvías continuaban siendo importantes para el funcionamiento de la ciudad: "Todas las actividades comerciales, burocráticas, industriales y sociales están entorpecidas," decía un comentarista de *El Universal* durante la huelga tranviaria de 1925, "las tiendas, los teatros, las fábricas y las escuelas funcionan a media máquina". Concluyó el editor que "el servicio de camiones no está equipado ni organizado para transformarse de un día a otro en medio exclusivo de transporte", y esto, agregó, a pesar de que "en México estamos acostumbrados a las improvisaciones".[35]

Incluso hacia fines de la década, residentes de zonas suburbanas no veían el camión como una alternativa seria para trasladarse a su lugar de trabajo en el centro. Protestando en contra de los planes para eliminar el servicio rápido de tranvías a Mixcoac, cientos de vecinos afirmaban que ni los automóviles, un medio de la misma "aristocracia que vive en la Col. Roma", ni los camiones, un medio de transporte considerado "incómodo e inseguro" podrían servirles como alternativa a los tranvías. Los vecinos de Mixcoac veían en el

[32] *Excélsior*, 22/1/1923.
[33] *El Demócrata*, 8/3/1925.
[34] *Excélsior*, 8/3/1925.
[35] *El Universal*, 9/3/1925.

tranvía, no en el camión, el medio de generar un "mundo moderno del rápido transporte", que simbolizaba la "conquista de la civilización contemporánea".[36] Por lo menos en el nivel de las percepciones subjetivas, el triunfo del camión no era completo a fines de los años veinte.

A causa de la baja drástica en sus ingresos —en 1930 la CTM reportó pérdidas de $88,000, las cuales llegaron a $811,000 el año siguiente—,[37] a comienzo de los años treinta, por primera vez, la compañía consideró abandonar ciertas rutas. En un reporte a la SCOP de diciembre de 1931, la CTM especificó seis líneas que causaban pérdidas de entre $14 a $75 por día y pidió permiso para dejar de operar estos servicios. La CTM citó la alta competencia con los camiones como causa principal de su situación financiera. Sufrían especialmente las líneas suburbanas a cuyos lados se habían construido carreteras, como la línea de Aviación (este), la línea de Xochimilco-Tulyehualco (sur) y la línea de Granada. Otro tipo de líneas afectadas fueron las de servicio fúnebre; otra vez los camiones podían remplazar casi por completo este servicio, dado que podían recoger el ataúd directamente en la casa del muerto. Por ejemplo, en el servicio fúnebre al Panteón de Dolores, durante 1930 se transportaban solamente 70 ataúdes, de los cuales 56 eran de empleados de la compañía.[38] Diez años antes, los carros fúnebres trasladaron 30 ataúdes por día. A fines de la década, la compañía ni siquiera podía atraer a los muertos para usar sus servicios.

¿Cómo entonces, volviendo a la pregunta inicial, podemos explicar la desaparición del tranvía? Primero hay que señalar que tal desaparición fue un proceso muy gradual, el cual sólo dio inicio en la década de los años veinte pero que se prolongó durante los siguientes cincuenta años. Aunque ciertamente los años veinte señalaban

[36] Dos cartas dirigidas a la SCOP firmadas por 250 residentes de Mixcoac en el primer caso, ambas con fecha de 8 de marzo, 1928; SCOP-AGN, 3/150-1.

[37] CTM-STE, exp. 111, caja 4. La compañía atribuyó en parte las pérdidas al aumento de gastos, los cuales habían subido desde 1913 a 1930 de 3.2 millones a 10.2 millones de pesos.

[38] CTM-STE, exps. 10 y 111.

un momento clave en la caída de la importancia del "trolley" en relación con el camión, los tranvías seguían brindando servicio de transporte (y de carga) a una amplia zona de la ciudad. Incluso hubo planes de expansión por parte de la compañía. El proceso de desaparición del tranvía fue todavía más gradual si consideramos la percepción pública. Mucha gente vio al nuevo medio de transporte, el camión, con mucha ambivalencia y lo consideraron peligroso e incómodo. La Compañía de Tranvías aprovecharía tal percepción en su publicidad de las siguientes décadas, vendiendo su servicio como el más seguro y confortable a un segmento privilegiado de la sociedad.

El poner énfasis en la lentitud del proceso de desaparición, sugiere la necesidad de modificar la interpretación modernizadora, según la cual, la aparición del camión desplazó inevitablemente el viejo medio de transporte. En este sentido, habrá que estudiar más a fondo las percepciones públicas como un factor crucial para entender el proceso de transición.

Sin embargo, al ver las dificultades que tenía el tranvía para brindar servicio a una ciudad en plena expansión, nos sugieren cierta validez en una interpretación modernizadora. El camión, por su flexibilidad de movimiento y su relativamente bajo costo de inversión, fue el medio de transporte más adecuado para un área metropolitana creciente. Tal aserción parece ser cierta en cualquier ciudad que crece más allá de cierto tamaño. En este tipo de ciudad, sólo una voluntad política, traducida en un programa de subvención estatal pudo dejar sobrevivir al tranvía.

Tal situación no existía en la ciudad de México durante los años veinte (o después). No se requiere invocar la idea de una conspiración para ver que la situación político-social privilegiaba a los camioneros. Éstos, en ese entonces pequeños propietarios, fueron los aliados lógicos para un incipiente Estado revolucionario en oposición a una empresa monopólica de extranjeros y a un sindicato de tranviarios anarcosindicalista que buscaba preservar su autonomía respecto del Estado.

Contestar la pregunta inicial de este ensayo no resulta fácil. Lo que sí he esperado mostrar es que las exigencias de un proceso modernizador de la ciudad y las dinámicas políticas —que abarcan aspectos institucionales, intereses gremiales y las percepciones públicas— se entremezclan constantemente. Por lo tanto, querer entender por qué cambian los modos de transporte en una metrópoli ofrece un campo de estudio a la vez complejo y emocionante.

NOTAS SOBRE LA CAPITAL EN SU CONTRIBUCIÓN HEGEMÓNICA

*Eric Zolov**
Franklin & Marshall College

En reacción a la tendencia a percibir la capital como omnipotente en su determinación de la política y la vida cultural del país durante el siglo XX, en los últimos años han aparecido varios estudios que muestran la autonomía de la provincia, e incluso su papel de la provincia en la evolución del Estado autoritario.[1] Esta nueva historiografía nos ha ayudado mucho a entender la complejidad del Estado posrevolucionario y el funcionamiento de una hegemonía a través de la mayor parte de este siglo. Sin embargo, es muy importante no dejar que esta tendencia académica nos convenza de que la capital ya no tiene la importancia que antes le asignábamos. En este breve ensayo quisiera argumentar que la capital ha jugado un papel clave, desde la Colonia hasta las últimas dos décadas, más o menos, en el desarrollo de un discurso narrativo, un discurso que es intrínseco a cualquier hegemonía. Siendo la capital no sólo la sede administrativa de la nación (antes, la Colonia), sino también y de manera más importante, el foco de una diversidad racial y de

* Quisiera agradecer las críticas de Emmy Avilés Bretón, Carmen Tisnado y Steven Wagschal.

[1] Jeffrey Rubin, *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitan, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1998; Mary Kay Vaughan, *The Cultural Politics of Revolution: Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*, Tucson, University of Arizona Press, 1997; Gilbert Joseph and Daniel Nugent, eds., *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.

clase, ha asumido el papel de "hablar por" la nación, de construir y diseminar un imaginario narrativo de la nación dentro y fuera de México. Sin embargo, el acelerado proceso de la globalización ha socavado ese papel, sobre todo en los últimos veinte años, resultando en un imaginario que es mucho más fragmentado, discutido y descentralizado que antes.

En el transcurso de los siglos XIX y XX, la ciudad de México ha jugado tres papeles clave en el proceso hegemónico. Primero, ha sido la sede del poder *político*, y por ende controlarla ha sido la meta de todos los movimientos que han pretendido cambiar el régimen. Segundo, ha representado un baluarte *simbólico* de la "civilización" yuxtapuesta a una "barbarie" indígena, en un campo mayor. Así, ha funcionado como un contrapeso cultural, ofreciendo a las elites, tanto domésticas como extranjeras, acceso a un ambiente cosmopolita y familiar, lo cual sirve como vehículo para la reproducción de los valores y el consumismo que provienen de las metrópolis imperialistas (primero España, luego Francia y últimamente los Estados Unidos). Finalmente, la capital ha tenido un papel *ideológico* en la organización y diseminación de una narrativa de la nación. Con la intervención directa del Estado y en colaboración con intereses privados, la capital ha funcionado como plataforma, tanto para la celebración como para el contenido y la representación de la diversidad racial-cultural del país, ofreciendo al extranjero y a la elite nacional la oportunidad de aceptar, experimentar y disfrutar esa diversidad desde una perspectiva distanciada y, así, contenida, romantizada y no amenazante. Durante el siglo XX, por ejemplo, la capital ha sido la sede de eventos cosmopolitas como el Centenario en 1910 y las Olimpiadas, pero también ha sido la sede de monumentos a la diversidad étnica racial: los murales, el Ballet Folklórico, el Museo de Antropologia, etcétera. Porfirio Díaz, y después el régimen posrevolucionario, dedicaron muchos recursos a sus respectivos proyectos culturales con el fin de organizar una narración coherente, lo cual servía tanto para fines hegemónicos domésticos como para suavizar la imagen de México en el exterior (y así, mejorar sus relaciones con los Estados Unidos).

Al entrar el siglo XXI, la capital se ha transformado en una "megalópolis", y junto con el auge político de la provincia y la pérdida del poder priista, la capital ha perdido mucho del control político, simbólico e ideológico que la han definido, sobre todo durante este siglo. No sólo con el colapso del PRI se ha perdido su monopolio político, sino también con sus múltiples problemas urbanos (magnificados en la prensa extranjera) la capital ha perdido su fuerza metonímica como sitio de la práctica civilizada. Más significativo aún, por el impacto de varias fuerzas transnacionales —desde la internet hasta la inmigración a los Estados Unidos—, también la capital ha perdido su control sobre la posibilidad de establecer y mantener una narrativa coherente del país. Los monumentos que en un tiempo servían para forjar patria se han vuelto anacrónicos en un ambiente donde los medios transnacionales y el movimiento de poblaciones —entre los Estados Unidos y México, y entre la capital y la provincia— compiten con un proyecto estatal de organizar y representar un imaginario nacional.[2]

Desde los tiempos de la conquista española, la ciudad latinoamericana se ha visto como un oasis de la civilización europea ubicada en medio de un mar indígena y bárbaro. Como escribe Mark Szuchman, "el punto de referencia para cualquier noción o cosa valorable era siempre lo urbano",[3] y por ende los recursos económicos y el poder administrativo estaban concentrados, sobre todo en las capitales. Mas, en contraste con la capital del otro virreinato (Lima), la capital de la Nueva España se estableció encima de la capital de los mexica; esto traía el desafío no sólo de controlar una población indígena pero también de contener una población de castas.[4] (Cuzco, la vieja capital de los incas, duró muy poco tiempo como capital española

[2] Néstor García Canclini, *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*, traducido por Christopher L. Chiappari y Silvia López, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995.

[3] Mark D. Szuchman, "The City as Vision: The Development of Urban Culture in Latin America", en Gilbert M. Joseph y Mark D. Szuchman, eds., *I Saw a City Invinsible: Urban Portraits of Latin America*, Wilmington, DE, Scholarly Resources, 1996, 1.

[4] Douglas Cope, *The Limits of Racial Domination: Plebian Society in Colonial Mexico City, 1660-1720*, Madison, University of Wisconsin Press, 1994.

por razones geográficas). La imposición de una matriz europea sobre una indígena existente —particularmente cierto para la capital de Nueva España— también exigía (desde la perspectiva europea) una separación completa de las razas, tanto para prevenir una contaminación de estilo de vida europea como para proteger a los mismos indios de las fuerzas oportunistas europeas. Es evidente que la creación de las "Dos Repúblicas" era mucho más real sobre papel que en la práctica y para el siglo XVIII la capital y las demás zonas urbanas se habían transformado en lugares complejos, de varias razas, lenguas y prácticas culturales. Como escribe Douglas Cope al describir la presencia de las clases bajas en la capital ya para el siglo XVII: "en las calles, mercados, y tabernas, en las habitaciones de las sirvientas, los departamentos de tercera clase, y las casas de adobe, los pobres de todas las razas trabajaban, jugaban, mendigaban, chismeaban, discutían, tomaban, apostaban, hacían el amor-sobrevivían".[5] A partir de esta problemática surgió una nueva función ideológica para la capital: ser productora de un discurso que racionalizara la posición distinta de una cultura europea rodeada y ubicada en un mundo indígena. Una faceta de este discurso sería, por ejemplo, el género de pinturas conocidas como "pinturas de casta", las cuales representaban, como escribe Ilona Katzew, "una manera de establecer el orden de una sociedad cada día más difícil de entender".[6]

A fines del siglo XVIII, la capital de la Nueva España era la joya del imperio español. Aun cuando la fuente de esta nueva riqueza se

[5] *Ibid.*, 49.

[6] Ilona Katzew, "Casta Painting: Identity and Social Stratification in Colonial Mexico", Catálogo para la exhibición *New World Orders: Casta Painting and Colonial Latin America*, organizada por la Americas Society Art Gallery, 26 de septiembre-22 de diciembre, 1996. Ubicado en: http://www.utsa.edu/academics/cofah/laberinto/fall1997/casta1997.htm. Douglas Cope muestra cómo el concepto de una sociedad de castas tuvo mayor impacto, ideológicamente hablando, para las elites que para las propias castas, quienes raramente usaban el lenguaje desarollado de las elites (ver *The Limits of Racial Domination*). Quizás este análisis revela algo fundamental de la ideología en general: que el discurso hegemónico es más importante para unir a las elites (haciéndoles creer en la fuerza del Estado y en su propio papel hegemónico) que a las clases populares, quienes utilizan esta ideología tanto para aceptar como resistir su posición subordinada (ver los ensayos en Joseph, *et. al.*, *Everyday Forms of State Formation*).

basaba en la resurección de las minas y la expansión de las haciendas en la provincia, los dueños de esa riqueza normalmente se ubicaban en la capital; la provincia era "bárbara" y la capital "civilizada", segura. Para la elite esto se confirmó con la insurrección de Hidalgo, cuando la región del Bajío se levantó en armas poniendo en peligro no sólo las ciudades principales —Guanajuato, Guadalajara— sino hasta la capital; pero por razones aún discutidas, Hidalgo decidió no avanzar a la capital. Por los siguientes 10 años, hubo una lucha entre las ciudades y la provincia, que solamente se terminó con la unión de los dos ejércitos opuestos, anunciando su visión compartida para una nación independiente. Esa visión, como bien sabemos, estaba llena de contradicciones, por lo cual tuvo corta duración. En vez de encontrar la unión, la independencia introdujo varias décadas de violencia e inestabilidad. Así, con el colapso del sistema colonial, la capital se volvió escenario para los golpes y los múltiples cambios de régimen; sin el peso político que tenía durante la Colonia, la capital perdió su papel simbólico e ideológico. La imagen de México, tanto en el interior como en el exterior del país, ahora era dictaminada por la descentralización y la violencia que caracterizaban a la provincia. Sería el destino del país que en la mayor parte del siglo XIX México connotara "barbarie"; las imágenes del bandidaje y el caudillismo serían difíciles de borrar de la imagen de la nación. En ese entonces, "el bandidaje mexicano estaba en su apogeo, pues cada vez que un corresponsal del *New York Times* subía a la diligencia que iba hacia la capital, estaba listo a que le robaran".[7]

El poder simbólico de la capital como baluarte de la civilización casi desapareció, y a la larga se perdió la capacidad de mediar, mucho menos proyectar un discurso nacional del país. Esto se refleja, por ejemplo, no sólo en las guerras civiles, sino también en los varios intentos de las provincias en separarse del propio país —desde Tejas hasta el sur en Yucatán. De hecho, los esfuerzos de Maximilia-

[7] Paul Vanderwood, *Disorder and Progress: Bandits, Police, and Mexican Development*, Wilmington, DE., Scholarly Resources, 1992, 3.

no por modernizar la ciudad de México —con la nueva "Calzada de la Emperatriz" (avenida Reforma) y otros aspectos arquitectónicos— demuestra la importancia que él (y sus asesores conservadores) daban al papel centralizador de la capital. Sólo que en ese contexto, sus esfuerzos profundizaban el conflicto civil; desde la rebelión armada de la provincia que llegaría a tumbar no sólo a los franceses sino al proyecto de los conservadores. El triunfo de Juárez inició una nueva época de reconstrucción que culminaría en el porfiriato y que devolvería a la capital los tres papeles hegemónicos que había jugado durante la época colonial: político, simbólico e ideológico. En esta nueva época, la capital no sólo se volvió el centro en términos del poder político y el sitio principal para un cosmopolitismo conspicuo (de nuevo, un baluarte de la civilización), sino también se convirtió en un escenario para la creación y exhibición de un discurso de pertenencia nacional. Esto se mostraba, por ejemplo, en la "invasión de los monumentos"[8] y otras celebraciones de la modernidad. Al mismo tiempo que este discurso celebraba un modernismo europeo, también organizaba —o bien, centralizaba— la contribución política de las provincias. A través del superpoderoso líder Porfirio Díaz, la capital se estableció como el centro político del país; cada decisión que impactaba a la provincia atravesaba la red administrativa que creó el dictador. Como dice Knight: "La lealtad [al dictador], más que la responsabilidad cívica fue el *desideratum* principal. Como consecuencia, un gran porcentaje de los gobernadores porfiristas —quizás un 70 por ciento— fueron escogidos por el presidente, importados a estados ajenos [de su origen], donde su obedencia principal era a su presidente y creador, más que a sus sujetos provincianos".[9] Además, este discurso de pertenencia nacional negociaba —o bien, racionalizaba— la presencia de la parte indígena del país; el indigenismo, aunque no tan explícito como después de la revolución, sin embargo fue integral a la ideología porfirista. Esto se reflejaba, por

[8] Citado en Thomas Benjamin, *La Revolución: Mexico's Great Revolution as Memory, Myth, and History*, Austin, Texas University Press, 2000, 120.

[9] Alan Knight, *The Mexican Revolution: Porfirians, Liberals and Peasants*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1986, 17.

ejemplo, en la construcción de varios monumentos que "hablaban *por* la nación"; el monumento a Cuauhtémoc era uno de ellos.[10] Aunque marginalizado en la vida actual, el indio fue incorporado en este discurso como *objeto*, pero no como *sujeto* histórico. Quizás el ejemplo más fuerte de este punto se revela en la arquitectura del "Palacio Azteca", el pabellón mexicano para la Feria Mundial en París en 1889. Esta construcción fusionaba elementos de la arquitectura parisina con estilos apropiados de los aztecas y otras civilizaciones prehispánicas para crear una representación del cosmopolitismo mexicano. Desde el punto de vista porfiriano, lo importante era proyectar una narrativa de la nación que fuera moderna y coherente. Enfatizo: esto servía tanto para las elites mexicanas (asegurándoles que vivían en un país civilizado y unido en el progreso) como para los inversionistas extranjeros (asegurándoles que México ya no era el país de los caudillos y el "retraso moral".) De hecho, es cuestionable hasta qué punto este discurso realmente impactaría a los campesinos. Otro buen ejemplo viene con el Desfile Histórico, celebrado en 1910 con la participación de los indígenas en la ciudad de México, pero con el propósito de demostrar a los observadores extranjeros (y a la elite mexicana) lo cosmopolita de una nación en desarrollo. Escribe Mauricio Tenorillo que el desfile "fue desde el principio una presentación conscientemente pedagógica, nacionalista, y visual, orientada específicamente a los mexicanos no alfabetas pero en lenguaje alegórico para ser entendible al mundo entero".[11] En otras palabras, el Estado porfiriano se aprovechaba de su control sobre el espacio urbano que tenía en la capital para elaborar una ideología "entendible"; se aprovechaba de este mismo poder sobre el espacio para desplazar a la gente pobre desde el centro de la capital hacia las afueras. Siendo indio,

[10] Ver Barbara Tenenbaum, "Streetwise History: The Paseo de la Reforma and the Porfirian State, 1876-1910", en William Beezley *et al.*, eds., *Rituals of Rule, Rituals of Resistance: Public Celebrations and Public Culture in Mexico*, Wilmington, Scholary Resources, 1994, 127-150.

[11] Mauricio Tenorillo-Trillo, "1910 Mexico City: Space and Nation in the City of the Centenario", *Journal of Latin American Studies*, 28:1, febrero, 1996, 98.

uno ni podría entrar al centro vestido con traje tradicional (¡a menos que fuera para desfilar!).[12]

De hecho, la incorporación del indígena a una narrativa "nacional" sirvió para los intereses de la elite y las clases medias en proyectar una visión de México como país cosmopolita[13] y estable, pero al mismo tiempo es evidente que no alcanzó a ser un discurso realmente hegemónico. Hasta que las clases populares se vieran como agentes sociales en una narración de la nación, y no sólo como *objetos* históricos, cualquier discurso sería superficial. Así, la revolución subvirtió cualquier concepto ideológico del "orden y progreso" construido por el régimen porfiriano; la entrada de las fuerzas de Villa y Zapata al palacio presidencial en 1914 (grabada para siempre en la foto de Casasola) reflejó en forma dramática la brecha del baluarte que representaba la capital, regresando el país —sobre todo, para la imagen extranjera— a los días de la barbarie del siglo XIX. Quizás si los villistas hubieran ganado la guerra civil, la capital habría cedido su papel centralizador que había jugado desde siempre; el desinterés de Villa en gobernar y su visión de cientos de "colonos militares" no privilegiaba la capital.[14] Pero con la victoria de los constitucionalistas un proyecto de construcción del Estado-nación ocupó el lugar central. La capital jugaría un papel clave no sólo en el rejuvenecimiento administrativo y político del país; también sería la fuente de un renacimiento cultural que se extendería a todo el país, abarcando a todas las clases en un imaginario singular de la nación unida, de lo mexicano.[15]

Con el periodo de reconstrucción posrevolucionario, la capital de nuevo volvía a tomar los papeles políticos, simbólicos e ideológi-

[12] Ver Michael Johns, *The City of Mexico in the Age of Díaz*, Austin, University of Texas Press, 1997, y Tenorillo-Trillo, *op. cit.*

[13] Ver Mauricio Tenorillo-Trillo, *Mexico at the World's Fairs: Crafting a Modern Nation*, Berkeley, University of California Press, 1996.

[14] Ver "The Dream of Pancho Villa", en John Reed, *Insurgent Mexico*, Nueva York, Penguin, 1983 [1914], 120; Knight analiza las implicaciones de una victoria villista en *The Mexican Revolution: Counterrevolution and Reconstruction*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1986, 299-302.

[15] Thomas Benjamin, *op. cit.*, 68-78.

cos de antes. Aunque durante las décadas de 1920 y 1930, en el apogeo del radicalismo estatal, el extranjero dudaba que México realmente regresaría a ser parte del "mundo civilizado", después de la participación de México al lado de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial cualquier duda empezaba a desaparecer. La alianza en contra del fascismo otorgaba un papel especial para América Latina —la exportación a precios fijos de materia prima y el uso del territorio para bases militares, entre otras cosas— y para México en particular: los braceros y el desarrollo de una relación íntima entre los respectivos grupos militares estableció una nueva base de cooperación entre México y los Estados Unidos.[16] La guerra además cerró la opción de ir de vacaciones a Europa y muchos estadunidenses empezaron a dirigir sus miradas al sur cuando querían viajar; esta actitud continuaba después de la guerra y se incrementaría cada año. Aunque mucho del país todavía estaba en subdesarrollo —Acapulco apenas estaba en construcción—, la capital llevaba el papel de representar lo moderno y seguro que ahora manifestaba el país. Por ejemplo, en un libro popular norteamericano escrito en 1947, el autor nota su sorpresa al descubrir que la capital "es una gran, moderna metrópoli como San Francisco o Cleveland pero más sofisticada y cosmopolita".[17] Este sentimiento de aprobación aumentaba durante los años del "milagro mexicano" y ayudaba a la transformación de la imagen de México en el exterior. De hecho, para 1960 miles de turistas llegaban a México cada año, no sólo con sus dólares (el turismo se convirtió en una de las fuentes principales de ingreso) sino también con sus recomendaciones a otros. Más que nada, iban a la capital a experimentar lo cosmopolita que era México en esos años.[18]

[16] María Emilia Paz, *Strategy, Security, and Spies: Mexico and the U.S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.

[17] Herbert Cerwin, *These are the Mexicans*, New York: Reynal & Hitchcock, 1947, 17.

[18] Eric Zolov, "Discovering a Land 'Mysterious and Obvious': The Renarrativizing of Postrevolutionary Mexico", en Gilbert Joseph, Anne Rubenstein, and Eric Zolov, eds., *Fragments of a Golden Age: The Politics of Culture in Mexico Since 1940*, Durham, Duke University Press, 2001.

Si durante los tiempos del porfiriato el Estado empezaba a tener un papel más directo en la elaboración de un discurso hegemónico (que realmente fue más impactante en el exterior que para los mexicanos, sobre todo para los de las clases populares), en la época posrevolucionaria el nuevo Estado no sólo continuaba con este papel, sino lo profundizaba para convertirlo más hegemónico. Éste requería que las clases populares se sintieran parte de la nación: sujetos en la historia, y no meramente objetos donde colgaba la propaganda del Estado. Mientras tanto, este nuevo discurso servía para establecer un consenso ideológico entre las clases medias; el nuevo Estado les ofrecía a las clases medias la oportunidad de sentirse modernos y al mismo tiempo "nativos", "folklóricos". Por medio de varias instituciones gubernamentales, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Estado (a veces en colaboración con intereses particulares) elaboraba una narrativa de pertenencia nacional que otorgaba un papel central a las clases populares.[19] Sin embargo, en algunos aspectos el discurso seguía igual que durante el porfiriato. Primero, una nueva romantización de la cultura rural no era tan distinta de la actitud paternalista bajo el porfiriato: seguía hablando a los indígenas (objetivando su papel histórico aunque elevándolo a "actor primordial de la nación"), sólo que ahora también hablaba por el trabajador y los demás agentes sociales que absorbía el sistema corporativista.[20] Segundo, la capital seguía siendo el lugar de centralización donde se unían las culturas regionales y de ellas forjaba un discurso "nacional" que servía a las clases medias y a las elites del país, pero especialmente a los extranjeros. La capital era el lugar donde se encontraban los estudios Churubusco, el Ballet Folklórico, el Museo de Antropología: era como

[19] Estas instituciones se basaban en la capital, aunque su red administrativa penetraba al campo y la provincia.

[20] Ver Thomas Benjamin, *La Revolución;* Leonard Folgarait, *Mural Painting and Social Revolution in Mexico, 1920-1940: Art of the New Order,* New York, Cambridge University Press, 1998; Ilene O'Malley, *The Myth of the Revolution: Hero Cults and the Institutionalization of the Mexican State, 1920-1940,* NY: Greenwood Press, 1986.

si la capital fuera una combinación de Hollywood, Nueva York y Washington, DC, todo en un solo sitio.

Sin embargo y al mismo tiempo, la nueva ideología del Estado posrevolucionario —nutrida ahora por la provincia, pero emanado más que nunca desde la capital— era muy distinta de la ideología desarrollada bajo el porfiriato: valorizaba la cultura indígena no sólo como una cultura prehispánica, como una cultura actual sino también y celebraba abiertamente la cultura mestiza provinciana. Esto se reflejaba en los nuevos proyectos que patrocinaba el régimen político, muchas veces en colaboración directa con intereses capitalistas particulares y transnacionales: el muralismo, la arqueología, la celebración de las danzas regionales, el cine, etcétera.[21] El resultado era la construcción de un nuevo imaginario de la nación, donde se celebraba a los indígenas, a la cultura mestiza y a los trabajadores —sólo que ahora contenidos dentro de un marco discursivo que los representaba como "lo folklórico".

Describiendo este proceso y la relación entre la capital y la provincia, Alex Saragoza escribe: "En suma, la cultura local fue literalmente traída al centro del proyecto cultural estatal [la capital], facilitada por la fascinación por la cultura popular entre los escritores importantes, artistas, y académicos".[22] Esta parte de la narrativa estaba instrínsecamente relacionada con la celebración de un cosmopolitismo, el cual era dependiente de las inversiones extranjeras (por ejemplo, en la construcción de nuevas fábricas, edificios, etcétera). El "México de mañana" que tanto se celebraba durante la época del "milagro mexicano", en el exterior fue basado en gran parte en las nuevas imágenes de modernidad que emanaban desde la capital.

[21] Ver por ejemplo, Joseph *et al.*, eds., *Fragments of a Golden Age...*; Vaughan, *The Cultural Politics...*; Jeffrey Pilcher, *¡Que vivan los tamales: Food and the Making of Mexican Identity*, Albuquerque: University of New Mexico, 1998; Joanne Hershfield y David Maciel, *Mexico's Cinema: A Century of Film and Filmmakers*, Wilmington, DE, Scholarly Resources, 1999; Enrique Florescano, ed., *El patrimonio cultural de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

[22] Alex Saragoza, "The Selling of Mexico: Tourism and the State, 1920-1952", en Joseph *et al.*, eds., *Fragments of a Golden Age...*

Sin embargo, para los sesenta, el apogeo del "milagro mexicano", esta nueva ideología empezaba a revelar sus límites hegemónicos. Esto se manifestaba en las rebeliones campesinas y ferrocarrileras (encabezadas por Rubén Jaramillo y Demetrio Vallejo, respectivamente), y después claramente con el movimiento estudiantil en 1968. Estos movimientos representaban un repudio precisamente a la objetivación que encarnaba el sistema paternalista, tanto en lo político como en lo cultural. Los jaramillistas, por ejemplo, desafiaban a un Estado que utilizaba el nombre de Zapata, ahora una imagen domesticada y romantizada, y un componente tan importante de la ideología oficial, para monopolizar el discurso hacia los problemas en el campo; el acto de reapropiación de ese símbolo netamente revolucionario muestra el poder político que traía ese símbolo de la nación. Para el movimiento estudiantil, lo importante es entender aquí que la nueva generación no estaba rechazando ni la idea del folclorismo ni el cosmopolitismo como tales, sino el mecanismo autoritario que buscaba "hablar por" los mexicanos y, así, contener su representación como actores sociales. Este rechazo, además, fue posible irónicamente gracias a ciertas fuerzas transnacionales que creaban nuevos espacios para la crítica al sistema. Por ejemplo, el arte de José Luis Cuevas fue influido en parte por las corrientes modernistas artísticas, las cuales recibieron el apoyo, directo e indirecto, del gobierno de Estados Unidos.[23] Otro ejemplo es cuando la disquera transnacional Polydor contrató al grupo La Revolución de Emiliano Zapata, quienes con su acto de reapropiación del héroe nacional demostraba las posibilidades de establecer una identidad en referencia a la nación —a la narrativa nacional— pero manteniéndose aparte y en resistencia al Estado paternalista. En la búsqueda de nuevas formas de "lo folclórico" y "lo cosmopolita", la nueva generación forjaba su propia narración a través de la reapropiación y trascendencia de estas categorías, rompiendo el marco discursivo impuesto por la política cultural del Estado: los jipitecas, quienes imitaban los estilos

[23] Éste es el argumento que propone Shifra Goldman, *Contemporary Mexican Painting in a Time of Change*, Austin, University of Texas Press, 1981.

de los hippies norteamericanos y, de esa manera volvían a descubrir aspectos de sus propias raíces indígenas, son un buen ejemplo de lo complicado que es la transnacionalización y las opciones que introducía para romper con el discurso oficial.[24]

Este proceso de rechazo y reapropiación por los jóvenes de una "narrativa oficial" culminaba, paradójicamente, con el éxito de la misma narrativa en el extranjero. Lo fundamental es entender que la nueva ideología fracasaba como discurso hegemónico precisamente por las razones por las que tuvo éxito en el extranjero. Es decir, la objetificación de la cultura popular, exhibida en la capital por escenarios tales como los murales, el Ballet Folklórico y el Museo de Antropología, entre otros sitios, generaba una narrativa que era entendible para el extranjero. La objetificación creaba una narrativa coherente, la cual facilitaba que un extranjero "comprendiera" lo exótico que era México. Al mismo tiempo, lo cosmopolita de la capital ofrecía elementos familiares para ellos (por ejemplo, en su vida nocturna y en el hospedaje). Esto se revela, por ejemplo, en el entusiasmo del extranjero por el muralismo (con sus imágenes romantizadas de Zapata y otros revolucionarios) y el Ballet Folklórico (con sus demostraciones de una cultura ya no "bárbara" sino "interesante"), mientras que los estudiantes se volvían más críticos hacia ese tipo de representación cultural. Cuando Siqueiros dijo que el muralismo había contribuido "más que otra cosa [...] al desarrollo del turismo",[25] habló de una realidad importante: el muralismo, (tanto como otras instituciones patrocinadas por el Estado), traducía el mundo indígena y popular para el extranjero, creando así un "vocabulario" accesible que le permitía un acercamiento y un entendimiento de la sociedad revolucionaria mexicana.[26] El hecho de que los nuevos murales aparecieran con mayor frecuencia en las paredes de luga-

[24] Eric Zolov, *Refried Elvis: The Rise of the Mexican Counterculture*, Berkeley, University of California Press, 1999.

[25] Leonard Folgarait, *So Far From Heaven*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 27. Ver también Folgarait, *Mural Painting and Social Revolution*.

[26] Esta idea la desarrollo en más detalle en mi ensayo "Discovering a Land 'Mysterious and Obvious'", en Joseph *et al.* (eds.), *Fragments of a Golden Age...*

res turísticos —los nuevos hoteles, el Poliforum Siqueiros— reflejaba la relación intrínseca entre este tipo de representación de la cultura mexicana con un cosmopolitismo que traería el apoyo extranjero. Esta contradicción entre un Estado que dependía política y económicamente de un discurso "folclórico-cosmopolita" a la vez que los jóvenes lo rechazaban, se refleja en una serie de anuncios en anticipación de las Olimpiadas. Por ejemplo, en el primer anuncio en esta serie producida por el Consejo Nacional de Turismo un poco antes de las Olimpiadas, y distribuida en los Estados Unidos, decía:

> México, ¡claro! ...Desde el famoso Ballet Folklórico hasta la vida nocturna más sofisticada, es una ciudad cosmopolita y alegre. Un país en marcha, con ruinas prehispánicas y españolas por todos lados. En 1968 será anfitrión de las Olimpiadas. Venga para una vista previa de este fabuloso México, tan cerca, tan moderno, pero aún tan exótico.[27]

Es muy significativo que mientras los jóvenes marchaban por las calles en denuncia de un sistema que hablaba y dictaba en su nombre, miles de turistas venían a la capital para experimentar "el exotismo" de un país indígena y, a la vez, cosmopolita.[28]

Así, los tres papeles que ha jugado la capital, y que se han bosquejado en este ensayo, ya no tienen la misma importancia que antes. Políticamente, la capital sigue teniendo un peso desproporcional al resto del país; su población por sí sola dictará esto. Sin embargo, las ganancias del PAN desde los ochenta en el norte y más recientemente con el nuevo presidente, y el desafío del PRD y los zapatistas en el sur —contenidos pero no vencidos— han resultado en una diversificación geográfica y, por ende, en una descentralización del poder. Pero estos cambios políticos están directamente vinculados

[27] Anuncio, *The New York Times*, 22 de enero de 1965, C55.

[28] El papel de los medios masivos en el exterior, sobre todo los artículos turísticos en los periódicos y revistas, es muy importante aquí. La representación de México, por lo menos hasta el movimiento estudiantil de 1968, silenciaba lo político en favor de la objetivación de la cultura. Por ejemplo, Sergio Aguayo muestra que las rebeliones de los jaramillistas y vallejistas casi no aparecían en las noticias, Aguayo, *Myths and [Mis] Perceptions*, 71-84.

con un nuevo régimen económico de exportación/importación, el cual ha traído consigo no sólo un cambio ideológico del papel estatal en la creación y protección de una "cultura nacional", sino que también ha disminuido los recursos estatales que se pueden dirigir allí. Simbólicamente, la capital ha perdido casi por completo su imagen de ser un baluarte de la civilización en medio de un subdesarrollo rural. Irónicamente, la mayoría de los turistas ahora ya no visitan la capital sino la provincia (por ejemplo, San Miguel de Allende y Guanajuato) o van directamente a las playas, siempre evitando lo más posible una escala en el DF.[29] En vez de conjurar una imagen de cosmopolitismo, la capital se ha ganado una reputación en el extranjero de ser un lugar peligroso y contaminado. De hecho, Jor-ge G. Castañeda admitió este problema cuando dijo que el cambio de régimen traería a México una nueva imagen de "renovada vitalidad" y respeto internacional, de los cuales "no gozábamos hace mucho tiempo".[30] Finalmente, la capital también ha cedido su capacidad de forjar una narrativa coherente de la nación, tanto para los mexicanos como para los extranjeros. Aunque se han sugerido algunas razones de por qué esto ha pasado, se requeriría un estudio mucho más elaborado que éste. Hay que mencionar el impacto del neoliberalismo, el uso de internet, la contribución artística de los mexicanos y chicanos en los Estados Unidos, la fuerza de la cultura popular urbana (por ejemplo, con el rock), y el propio desmoronamiento del PRI: todos estos factores han socavado el control narrativo que antes pretendía tener el Estado.[31] Aunque la capital todavía tiene mucha importancia en la producción de imágenes y discursos nacionales, los objetos históricos se han vuelto *sujetos* históricos. Obviamente, no se puede hablar de un Estado "contra" un pueblo; estas categorías sociales son realmente complejas y no sirven para consolidarlas.[32] Sin embargo,

[29] La creación y expansión de los aeropuertos provincianos ha facilitado esto.

[30] Rosa Elvira Vargas, "Crear el zar de las fronteras, propone el equipo de Fox", *La Jornada*, 2 de agosto de 2000, 7.

[31] Canclini, *Hybrid Cultures*.

[32] Ver Anne Rubenstein, *Bad Language, Naked Ladies, and Other Threats to the Nation: A Political History of Comic Books in Mexico*, Durham, Duke University Press, 1998.

este breve ensayo ha intentado bosquejar los parámetros de esta relación, sobre todo para mostrar el papel central que ha tenido la capital en mediar y narrar la diversidad del país, y al mismo tiempo para argumentar que este papel quizás está cambiando bajo las presiones de la nueva época global en que estamos viviendo. Ya no se puede hablar de "una narrativa mexicana" dictada por un Estado autoritario, sino de muchas narrativas. Estas voces han transcendido el marco discursivo que antes buscaba contener la cultura indígena y rural bajo la categoría de "lo folclórico" a la vez presumiendo una modernidad que alcanzaba los altos de un "cosmopolitismo" mundial. Quizás el mejor ejemplo de este proceso se ha manifestado con el discurso zapatista. Ellos, a través de internet, han mostrado la capacidad —la necesidad— de exigir el derecho para ser a la vez indígena y moderno.[33] Demandaron en su primera declaración pública "trabajo, tierra, vivienda, comida, salubridad, educación, independencia, libertad, democracia, justicia, y paz".[34] La época del dictamen estatal se ha acabado; la capital se ha vuelto sede de una posmodernidad que desafía, diariamente, un discurso oficial que todavía busca restablecer su hegemonía.

[33] Quiero agradecer a Emmy Avilés Bretón por su contribuición con este ejemplo importante. También, ver Vaughan, *Cultural Politics in Revolution* para un análisis de cómo las comunidades indígenas negociaban el impulso modernizador del Estado central en la década de 1930.

[34] "Declaration of War", en *¡Zapatistas! Documents of the New Mexican Revolution*, Brooklyn, NY, Autonomedia, 1994, 51.

ESPACIOS CIUDADANOS

Sergio Tamayo[1]
Universidad Autónoma Metropolitana (A)

Ciudad de México, ciudad cosmopolita, ciudad hermosa, llena de contrastes.
Víctor Manuel Terrones, presidente de Canacintra en 1995

La ciudad de México es una ciudad horriblemente bella.
Marco Antonio Velásquez, activista social

La ciudad de México es un espacio que se encuentra en disputa.
Óscar Cabrera, activista social

Existen dos vías para comprender la ciudadanía: la primera la considera una herramienta teórica y metodológica que permite explicar, crítica e históricamente, los procesos sociales. La segunda vía tiene el objeto de describir la transformación de *las prácticas* de ciudadanía como fenómeno generalizado tanto en naciones como en ciudades. Ambas perspectivas revaloran una relación íntima: la que se da entre ciudadanía y ciudad.

Ciudadanía

Hace apenas 10 años, en 1990, pocos analistas latinoamericanos consideraban a la ciudadanía una categoría pertinente para examinar la historia social. Este concepto era inusual en los estudios re-

[1] Agradezco a Xóchitl Alma Delia Cruz Guzmán su colaboración en este trabajo.

feridos y mucho menos aplicado a realidades de regiones en vías de desarrollo, con supuestas modernidades inconclusas, elites políticas atrasadas y violencia social (*Cfr.* Touraine, 1989; Calderón, 1995).

En 1995, Bryan Roberts publicó *The Making of Citizens*, una versión revisitada de su libro *Ciudades de campesinos* en América Latina. En ese mismo año, Néstor García Canclini publicaría *Consumidores y ciudadanos*, donde define a la ciudadanía en relación con la cultura urbana y la globalización. Después de eso, en México y América Latina se han dado importantes aproximaciones al tema (Jelin, 1994; Ramírez Sáinz, 1997, 1999; Smith y Durand, 1995; Castillo y Patiño, 1997; Tamayo, 1999; De Barbieri, 2000, etcétera).

Con esta misma tendencia, en marzo de 2000 se llevó a cabo el XXI Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en la ciudad de Miami. En casi todas las mesas de trabajo, el tópico general se refirió a la necesidad de repensar aquellos temas centrales que más afectaban la vida intelectual y la realidad latinoamericanas. Llamó mi atención que uno de los asuntos recurrentes fuese la ciudadanía, que se vinculaba a conceptos tales como democracia, género, ciudad, movimientos sociales, poder, cultura, etcétera.

Es por todo ello que el libro de Bryan Roberts es más que sugerente. En aquella primera versión de *Ciudades de campesinos,* escrita a principio de los setenta, Roberts describe una fase de urbanización en América Latina basada en la industrialización por la vía de sustituir importaciones, política que se experimentó al menos durante todo el periodo entre 1940 y 1970. Hubo pues que describir la industrialización en un contexto donde la estructura agraria reajustaba y modificaba los modos de producción agrícola, provocaba la fragmentación de la vida rural y el mercado laboral agrario se orientaba más bien como fuerza de trabajo en las ciudades. Entonces, el análisis de las migraciones campo-ciudad era un tema obligado para entender el crecimiento urbano, las desigualdades endémicas y los movimientos sociales.

El libro de Roberts *La formación de ciudadanos* reconstruye, 20 años después de haber escrito *Ciudades de campesinos*, el proceso de

evolución, y la contrastante y conflictiva transformación que experimentaron las sociedades rurales y urbanas hacia el final del siglo XX. Analiza la urbanización desde la perspectiva de distintas teorías del desarrollo, vinculando la especialización y la interdependencia económica, los cambios culturales y políticos, la diversidad social, y las fuerzas políticas que generaron cambios profundos en escala local. Compara países y ciudades desde una perspectiva histórica y ubica con precisión la transición que sufrió América Latina en esa etapa de reestructuración industrial.

La ciudadanía, para Roberts, es ante todo un proceso, que define y redefine constantemente los derechos y obligaciones de los individuos. Su desarrollo depende de tensiones estructurales de carácter histórico, tales como la naturaleza de la estructura agraria, la fuerza derivada de las clases sociales, las transformaciones en el mercado de trabajo y en la estratificación urbana, y la participación del Estado como rector o no de la economía. Un primer planteamiento que se desprende de su estudio es que a mayor desarrollo y diversificación de la estructura económica y social interna de un país, medida por la urbanización y el crecimiento económico, mayor complejidad en las alianzas de clase y en los atributos sociales, civiles y políticos de la ciudadanía.

Por su parte, García Canclini entiende la ciudadanía no sólo como un mero ejercicio del derecho al voto, sino como un complejo proceso cultural. Ser ciudadano implica sobre todo compartir experiencias sociales y culturales que dan sentido de pertenencia a una comunidad, que diferencian a los individuos de otros por el lenguaje, por las formas de organización y los medios de satisfacer necesidades sociales e individuales. Ciudadanía implica, así, reivindicar el derecho de pertenecer —de ser incluido como miembro— a una nación, un grupo o una ciudad. Es pues preferentemente una identidad. Y es en esta perspectiva que García Canclini vincula ciudadanía a la multiculturalidad en la globalización, esto es, a la fragmentación de la mono-identidad y el advenimiento de múltiples identidades quebrantadas que se enfrentan tanto como se relacionan entre sí a través de infinidad de procesos.

Podríamos llegar a una primera definición. Ciudadanía es una colección de derechos y obligaciones que se adquieren al pertenecer a una membresía. Según Bryan Turner (1997), habría que tomar en cuenta cuatro categorías básicas: en primer lugar los recursos y su distribución en la sociedad, que se vinculan a las dimensiones de la ciudadanía social, cultural y política; en segundo lugar la identidad, que implica la constitución de una membresía, o cerramiento social en términos de Brubaker (1992), una forma de solidaridad de grupo que diferencia a los incluidos de los excluidos; es ahí donde se decide sobre la participación y el disfrute de los recursos; una tercera categoría se refiere a la virtud cívica, que tiene que ver tanto con la ideología difundida, los valores compartidos por la comunidad, como con el estatus conferido por la pertenencia. Una lucha constante entre modernidad y tradicionalismo. En cuarto lugar, ciudadanía se refiere a la polis, a la comunidad política; esto es, se actúa como miembro perteneciente a un Estado-nación, a un territorio, a una historia común, y por tanto se tiene la capacidad de decidir participando.

Así, una segunda definición de ciudadanía sería como una máscara universal, llevada por individuos particulares que asumen diferentes posiciones sociales en la sociedad. Es, en primera instancia, una membresía donde unos son incluidos diferenciándose de los otros que están excluidos. Ciudadanía es identidad que unos comparten, precisamente porque otros no encajan en ella. Pertenece, en tal sentido, a lo simbólico, porque se construye de diferentes significados: ¿qué significa pertenecer a un grupo?, ¿qué significa para otros la cohesión de un grupo en particular? El ciudadano, como lo establece Marx, es un símbolo, una piel de león, pues cada individuo se mueve entre múltiples identidades; se es ciudadano y votante, ciudadano y soldado, ciudadano y trabajador, ciudadano y empresario, ciudadano y joven, ciudadana y mujer. Es esa segunda cualidad lo que diferencia las prácticas de ciudadanía, lo que hace que no exista una sola ciudadanía sino varias. Es pues ese segundo calificativo lo que diferencia a los ciudadanos. En este sentido, así lo propongo, es mejor referirse, no a las ciudadanías en abstracto, sino a prácticas de ciudadanía.

Ciudad

Por todo lo anterior, la correspondencia entre ciudadanía, identidad y comunidad política muestra una idea poderosa de ciudad. Dilys M. Hill (1994), en su libro *Ciudades y ciudadanos*, arguye que el espacio urbano es el contexto de la participación, a través de la cual se explora constantemente el significado de comunidad. La ciudad, entendida más bien en su expresión espacial pública, es el lugar de la afirmación del ciudadano, ahí donde se reconcilia, por un lado, el individualismo y, por otro lado, la justicia social. Si la ciudadanía tiene que ver con recursos y su distribución, tiene que ver igualmente con el poder y su distribución. Consecuentemente, la arena local, es decir la ciudad, se convierte en el mejor marco para el ejercicio legítimo de la ciudadanía. La ciudad se torna en comunidad, el ámbito local más inmediato de los ciudadanos. Y comunidad es sobre todo colectividad, donde se distribuyen recursos y poder, donde se comparten valores, donde se define un tipo de virtud cívica, de la que habla Turner, es decir, estilos de vida, interacción social y confrontación entre modernidad y tradición. Comunidad y ciudad delimitan las fronteras de la ciudadanía, ya que se conciben ambas como espacios de cohesión, que son mucho más que simples agregados de personas (Brubaker, 1992).

Así vista, la ciudad se constituye por espacios públicos y privados, diferenciados entre sí, que se confrontan a veces, que se conectan con frecuencia. A la polis se la ha considerado regularmente el dominio de la libertad, el espacio público por excelencia, a diferencia del dominio privado, relegado al individuo, a la familia y a lo tradicional. Pero no es así. Si el territorio privado, como señala De Certeau (véase De Certeau, Girad y Mayol, 1998), es el lugar propio, el lugar que no es de otros, y si además la ciudad es el territorio de una ciudadanía que es membresía y mantiene un sentido de pertenencia, diferenciándose en relación con otros que no son citadinos, la ciudad se convierte, de facto, en lugar que no es de otros, es decir, se convierte en espacio privado de unos, de los citadinos. Es razonable suponer que la ciudad, así pensada, debe ser protegida de extraños,

revelando con ello una cierta personalidad de sus propietarios u ocupantes.

No obstante lo anterior, para Paul Barry Clarke (1996), la separación entre el Yo y el ciudadano, entre espacio privado y público, es una división impropia, pues la acción ciudadana parte siempre del individuo. Pero el Yo se encuentra invariablemente en interacción con otros, se proyecta hacia el mundo universal, y viceversa, el mundo se introyecta en el Yo. Nada sería más privado que el Yo y nada más público que el ciudadano, y sin embargo se vinculan en una red indestructible de relaciones. La polarización entre subjetividad y objetividad, entre el Yo y el ciudadano, entre la ciudad de la oscuridad y la ciudad de la luz, entre la ciudad de lo injusto y lo justo, entre la ciudad hecha espacio público y convertida en espacio privado, entre la fe y la razón, es el reto más importante que enfrentan los habitantes de las ciudades.

Habría que buscar, como señala Clark, la correspondencia entre individuo y comunidad. O en términos de De Certeau, estar conscientes de que un espacio privado debería abrirse al flujo que entra y sale, y descubrir esta otra dinámica espacial; convertirse en un pasaje para la circulación continua donde arquitecturas, gente, palabras e ideas cruce todos los caminos. El espacio privado es esta ciudad ideal en que todos los paseantes tienen rostros queridos, cuyas calles son familiares y seguras, cuya arquitectura interior es cambiable casi a voluntad. Para la vida, insiste De Certeau (1998:148), eso es movilidad, impaciencia por el cambio y relación con la pluralidad de los otros. Entonces se diseminan las fronteras de lo público y lo privado.

La ciudad así pensada es por excelencia espacio de ciudadanía, pero más que nada es producto de su ejercicio cotidiano. La ciudad expresa una o muchas identidades como resultado de la práctica social, cultural y política de sus habitantes. Al mismo tiempo, se configura como el mejor espacio para su desarrollo, el lugar practicado de sus habitantes, de sus ciudadanos, el ámbito de convergencia del pensamiento universal y de la acción local.

Si coincidimos en esta relación dialéctica que conjuga ciudad y ciudadanía, habría que pensar por ende que tanto una como la otra

son espacios creados socialmente; son, a la vez, espacios físicos y culturales, espacios de interacción y argumentación. Ambas son construcciones sociales —parafraseando a David Harvey (1996) en su definición de espacio, tiempo y lugar— pues se forman del encuentro de los individuos en su lucha por la sobrevivencia material. Pero, también, ambas dependen de las capacidades intelectuales, metafóricas y culturales de los sujetos, es decir, están cargadas de sentido y significación. No obstante ello, ambas, la ciudad y la ciudadanía, operan por hechos objetivos, condiciones materiales, concretas, que implican procesos de reproducción social e institucional: modos específicos de organización espacio-temporal, grupos que se ordenan con jerarquías, roles de clase y género, en una marcada división social del trabajo.

Con este conjunto de aproximaciones teóricas y metodológicas, paso a describir la forma en que se han ido reconstituyendo los espacios ciudadanos en la ciudad de México durante los últimos 30 años del siglo XX, periodo de profundos cambios, gran efervescencia, fuertes rupturas paradigmáticas, múltiples fragmentaciones y reconstituciones de identidades sociales, culturales y urbanas. Reviso en este artículo cómo el espacio urbano se convierte en un campo de batalla —tal como lo expresa Bauman (1999; véase Isin, 1999)— de, y por, formas diferentes de ciudadanía. En consecuencia, la ciudadanía se convierte en ese espacio de confrontación, donde se exponen proyectos distintivos de ciudad y de nación. Aspiraciones que crean acciones, ideas y utopías sobre el futuro.

De manera esquemática, abordaré algunos de los procesos democráticos y ciudadanos generados en esta confrontación. Haré un recorrido sobre 1. El movimiento estudiantil de 1968; 2. La insurgencia obrera, campesina y popular de los años setenta; 3. La expresión democrática del movimiento social producto de los sismos de 1985; 4. La efervescencia política de 1988 y la conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; 5. La posición ciudadana ante el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994; 6. La expresión ciudadana de 1997 ante las elecciones del primer jefe de gobierno del Distrito Federal; y 7. El debate

sobre el aumento en el número de manifestaciones callejeras a finales de la década de los noventa.

1968[2]

El movimiento estudiantil de 1968 fue el parteaguas en la historia del México moderno porque mostró la culminación de un modelo de desarrollo económico que se había orientado a la sustitución de importaciones, y cuyos principales actores se habían erigido como los grandes promotores de la modernización: el Estado de bienestar, el empresario nacionalista y el proletariado. Se dio en el país lo que fue un parangón en la historia del sistema mundial, dejando paso a un conflicto social de enormes proporciones y escenificado por actores sociales que intentarían imponer sus propias alternativas al ciclo de crisis económica y política a la que bruscamente el país y la ciudad de México habrían de precipitarse. Se vivió entonces un periodo de transición que para el caso de México, como para el de otros países latinoamericanos, pudo extenderse durante los siguientes 20 años: 1968 fue la puerta de acceso a este desfiladero y 1988 su culminación, transición que significó el paso de un modelo de desarrollo a otro, caracterizado este último por la globalización y las políticas neoliberales.

El movimiento estudiantil explotó durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz. Entonces, la práctica de ciudadanía fue entendida como el ejercicio del Estado que se imponía sobre la sociedad civil, que debía a su vez dar por hecho la feliz existencia del consenso político y la armonía social. Se consideró al Estado la fuerza fundamental del desarrollo económico y social, la poderosa maquinaria del progreso con derecho indiscutible a intervenir enérgicamente

[2] Sobre el movimiento estudiantil visto por el Estado, los empresarios y el PAN, véase mi artículo "Modernización y ciudadanía. El Estado, los empresarios y el PAN frente al movimiento estudiantil de 1968", *Sociológica*, septiembre-diciembre, 1998, 49-82. También remito al lector a mi libro *Los veinte octubres mexicanos, ciudadanías e identidades colectivas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1999.

en cualquier ámbito de la vida social y por cualquier causal para mantener el rumbo de la modernidad. La nación debía ser lo que el Estado mismo pensaba que debía ser, una categoría homogénea bajo el dominio ubicuo del presidente de la República; y los derechos ciudadanos se armonizaban con las perspectivas del Estado, por lo que el derecho a la participación fue prácticamente abolido. Ciudadanía significó orden social pero bajo el dominio terminante de la autoridad gubernamental.

La participación estudiantil de 1968 fue considerada un desorden; una verdadera maniobra de un plan subversivo de proyección internacional. Las demandas de los estudiantes fueron interpretadas por el gobierno como una conspiración. A los acontecimientos de 1968 se le atribuyó de todo, de comunistas, de infiltración soviética, de actividades clandestinas cubanas, de antimexicanas, menos de la falta de democracia y de canales de expresión característica del sistema político.

La naturaleza del movimiento estudiantil, que marcó en efecto el inicio del conflicto social y la transición política del fin de siglo, fue, ante todo, democrática. Buscaban —nada más, pero no por eso nada menos— ampliar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en México. Nunca se plantearon como principal motor de su lucha la reivindicación de necesidades sociales que tanto impactara la política social del régimen en las siguientes décadas. Al contrario, el reclamo central de los jóvenes en ese tiempo fue la posibilidad de contar con espacios abiertos de verdadera participación: espacios ciudadanos. Su crítica al Estado tenía en su esencia un verdadero carácter político y democrático.

Aquí destaca, por encima del hecho circunstancial de que el movimiento estudiantil se convirtiera en parteaguas de la historia moderna de México, el proceso por el cual una revuelta de tres meses pudo alcanzar esa dimensión, y en ello importa el contexto y la posición de los actores sociales. Sería importante lo anterior para explicar las características intrínsecas de esa etapa, por las cuales pudo abrirse la dramática transición que se expandió durante los siguientes años, que concluyó en un neoliberalismo *sui generis* y que, a su vez,

explica la última década del siglo XX, resultado de la cada vez más tumultuosa y crítica participación ciudadana.

Los setenta[3]

Después del conflicto estudiantil de 1968, los movimientos sociales expresados en el espacio urbano mexicano mostraron ser un proceso dinámico y no un dato aislado. Los casos del movimiento urbano y del movimiento de mujeres muestran nítidamente esta afirmación. Se expandieron revueltas de estudiantes en ciudades de provincia; surgieron pequeños grupos políticos de izquierda, las comunidades cristianas de base y los grupos de guerrilla urbana. Las mujeres empezaron a cuestionar su situación de género en la historia y en la sociedad, organizándose en reducidos grupos de clase media: periodistas, intelectuales, profesoras universitarias, estudiantes y activistas políticas. A finales de los años setenta, el número de organizaciones sociales aumentó considerablemente. Entre 1977 y 1982 se formaron frentes nacionales con sectores sociales de trabajadores universitarios, maestros, feministas, obreros, campesinos, pobladores, jóvenes y activistas contra la represión. Lo anterior mostraba que un movimiento de carácter regional y nacional se empezaba a constituir por un número significativo de luchas locales y aparentemente aisladas entre sí.

La influencia de este proceso fue sustancial en la vida política del país y de la ciudad, ya que aunado al crecimiento de la actividad popular, ocurrió también un proceso de reorganización de los empresarios, que comenzaron a externar sus inquietudes ante la situación de crisis económica y política de la época; al mismo tiempo, el movimiento obrero oficial se enfrentó a posiciones tanto de la izquierda como de los empresarios, presionando así al gobierno para ampliar los derechos sociales de los trabajadores y obtener las prebendas de la burocracia sindical. La evidencia disponible muestra

[3] Para profundizar en las transformaciones ocurridas en el movimiento urbano popular, véase mi artículo "Del movimiento urbano popular, al movimiento ciudadano", *Estudios Sociológicos* XVII:50, 1999, El Colegio de México, 499-518.

que los movimientos sociales no se desarrollan aisladamente, ni siquiera en una relación bipolar respecto al Estado aunque fuera éste su principal interlocutor. Al contrario, las demandas como sector social tuvieron repercusiones sobre los derechos de otros sectores, y fue así como se reflejó, en la confrontación entre grupos y el Estado, la naturaleza de los proyectos ciudadanos y la naturaleza del conflicto de clase.

El movimiento de la izquierda social, resultado directo o indirecto del estudiantil, justificó por cualquier medio su importancia social y política. Argumentaba el carácter revolucionario de su lucha y su forzada relación con el movimiento obrero y la lucha de clases. Prevalecieron los análisis del marxismo ortodoxo, muchos de tipo "economicista", que analizaron la ciudad para explicar las acciones colectivas derivadas de ella o, al contrario, pretendían explicar el movimiento social para describir la estructura urbana. El proyecto político se orientaba a reivindicar la ciudadanía social, por sobre la civil y política.

Durante este periodo, el movimiento urbano popular sufrió importantes transformaciones que explican, en parte, la característica ciudadana reciente. En primer lugar, el cambio de considerarse durante los setenta como parte del proletariado, a llegar a constituirse hoy como un movimiento ciudadano. En segundo lugar, el hecho de que el movimiento expresó un dinamismo sin igual, por lo que la participación ciudadana no debe entenderse como un hecho aislado y estático, sino como un proceso cíclico que reaparece de acuerdo con determinaciones de tipo estructural y con condiciones históricas y culturales. El movimiento social se transformó: de estar constituido por experiencias locales, a ser una corriente de carácter nacional, para caracterizarse hoy por un número creciente de organizaciones sectoriales, atomizadas, pero con una mayor capacidad crítica. Las alianzas políticas durante los setenta priorizaron el papel protagónico del movimiento obrero. Pero éste ha decrecido, y en su lugar aparece una renovada y pujante clase media. Antes existía no sólo disposición, sino angustia de amplios sectores del movimiento social por vincularse con la clase obrera; hoy en cambio no

sólo se tolera sino se busca la participación de la clase media en estos movimientos y en la constitución de alianzas políticas.

Durante los setenta se produjo con mayor nitidez el cambio de perspectiva. El desmoronamiento de la fuerza política y cultural del Estado-nación, el predominio de la electrónica en la reestructuración industrial, la importancia de los medios de comunicación en la identificación de los símbolos culturales, la paulatina desintegración de las utopías modernizadoras como el nacionalismo o el socialismo, y el fortalecimiento de identidades restringidas de corte étnico y territorial. Se observó el desplazamiento del movimiento obrero como protagonista fundamental del cambio social, por otros actores sociales identificados más como ciudadanos que como clase. Se experimentó un mundo que se transformaba y presentaba características distintas de las manifestadas en el periodo de la modernidad y la sociedad industrial.

El movimiento urbano popular muestra los síntomas profundos de este proceso. Él fue la expresión del tránsito hacia la globalización; el movimiento ciudadano, en mucho resultado de aquél, es la presencia plena de la globalización.

1985[4]

Después de los sismos de septiembre de 1985, surgió un movimiento amplio, democrático y ciudadano, que tuvo su fundación entre los damnificados, sobre todo aquellos que se organizaron a raíz de los efectos sociales provocados por tal catástrofe. Extraordinariamente ilustrativa fue la forma como los grupos sociales de escasos recursos construyeron identidades colectivas distintivas, a través de prácticas comunicativas cotidianas y de la forma de apropiación del espacio físico, que tuvo como resultado un renovado espíritu ciudadano.

[4] Para profundizar en el proceso de construcción de la identidad colectiva y la confrontación entre distintas visiones de modernidad en relación con la ciudad y el Centro Histórico, entre 1985 y 1995, véase mi artículo "Identidades colectivas y patrimonio cultural. Una perspectiva sobre la modernidad urbana", *Anuario de Espacios Urbanos 1998*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 341-372.

La experiencia de la reconstrucción de partes importantes de la ciudad, no únicamente reflejó la necesidad social de viviendas, escuelas, hospitales y obra pública, todo referido a los derechos sociales, sino el debate que diferencia a los grupos en cuanto a su posición social y cultural respecto a otros proyectos de ciudad. Tal confrontación se evidenció diariamente en las acciones de reconstrucción, donde se mostraban distintas visiones de cómo hacerlo, pero además en las propuestas de cómo reconstruir las entrañas de una ciudad, predefinida como caótica y macrocefálica.

En muchas situaciones se contrastó la experiencia comunitaria con la óptica individualista de otros grupos, principalmente de arquitectos, restauradores y empresarios que buscaron en el pasado la nostalgia de la ciudad señorial, virreinal, criolla, ocupada por la aristocracia y las clases pudientes. La ciudad, según ellos, debía ser rescatada de los plebeyos, había que regresarle su perdida alcurnia y el sentido de un verdadero santuario precursor de la cultura europea.

En su propuesta de reconstrucción del Centro Histórico de la ciudad, estaba la idea de convertirlo en una ciudad museo, sin modernidad, estacionada para siempre y para aquellos que pudiesen pagarla. Rescatar la ciudad empresa y señorial, tradicional y aristocrática, vivirla con los antiguos modos de vida urbana, con una identidad mexicana criolla, al mejor estilo de la arquitectura de Barragán. Habría, para eso, que regresar los edificios históricos a sus dueños originales, las clases medias altas y altas, y redimirlos con la idea de la *casa casta.*

Una visión contraria provino de algunas de las organizaciones de damnificados que vivían en el Centro Histórico. Sus habitantes pertenecen a las clases populares o medias bajas; habían vivido en condiciones miserables en vecindades ruinosas, y querían mejorar su calidad de vida. La forma en que tomaron conciencia de su espacio urbano no fue mecánica ni inmediata. Fue resultado de procesos de confrontación y reflexividad. Durante la etapa de la reconstrucción se mostraron cuatro fases en la constitución de estas identidades colectivas que se establecieron en relación con el patrimonio cultural, fases que se delimitaron por medio de estímulos externos y de interacción comu-

nicativa: a) la experiencia vital, previa al sismo, de los pobladores a raíz de sus posiciones y roles sociales. En este caso fue el antecedente de los habitantes, individual y colectivo, de permanecer en los barrios ubicados en esta parte de la ciudad; b) los factores precipitantes, de tipo coyuntural, fueron determinantes. El sismo los lanzó a la calle literalmente, pero también experimentaron la solidaridad de los demás habitantes de la ciudad, poco conocida hasta entonces; c) la paulatina y sistemática toma de conciencia del significado, no solamente de la vecindad y del monumento individualizado y olvidado en algún archivo histórico, sino del conjunto de edificios alineados que constituían sus calles, el barrio y, poco después, la totalidad del Centro Histórico, y que se sintetizaba en sus propias viviendas; y d) la fase en la que se confrontan y redefinen las estrategias sociales y espaciales respecto a otros actores urbanos involucrados.

Después de 10 años de esta experiencia original, sus habitantes mantuvieron una convivencia distinta. El territorio siguió siendo un referente de identidad. La correspondencia que se estableció entre la característica del espacio urbano y arquitectónico con el comportamiento colectivo muestra la importancia de esta relación, además de la combinación de prácticas sociales e individuales que reflejan sus propias definiciones flexibles del espacio público y privado; en otras palabras, ni una defensa a ultranza de la privatización, ni la idea totalizadora del colectivismo.

Las conclusiones de este proceso considerarían la necesidad de desplazar las perspectivas extremistas sobre la ciudad y su modernidad, de pensar a ésta como una red de redes culturales, una mixtura de conspiración y heterogeneidad cultural. Concebir una ciudad viviente como si fuesen muchas ciudades dentro de una más global, que se forma con una diversidad de identidades, históricas y contemporáneas. La ciudad central no tiene que ser entendida como una historia obsesiva, sino como proceso histórico, cambiante y transformable.

La opción colectiva que se abrió en 1985 fue la posibilidad de combinar la estética, la participación y el esfuerzo de reducir la distancia social. Buscó el bienestar individual de igual forma que las expresiones de solidaridad, dicho así: la conexión entre motivacio-

nes individuales y conciencia social. Esa experiencia puso en evidencia la manera en que los actores urbanos se apropian de su propia idea de modernidad, por medio de una práctica ciudadana distintiva, abriendo con ello nuevos espacios ciudadanos.

1988[5]

Desde 1985, la ciudad de México se convirtió en un espacio particularmente conflictivo. La votación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había bajado a 42.65 por ciento. En 1988, el PRI perdía en el Distrito Federal (DF) las votaciones presidenciales, alcanzando únicamente 27.25 por ciento. Esa fue la razón por la cual Manuel Camacho Solís fue designado regente de la ciudad, ante el principal problema político del país, según el ejecutivo.

En un nivel formal, se requería democratizar el Distrito Federal. El problema era cómo hacer coexistir los poderes locales y los federales. El surgimiento de una gran insatisfacción social debida a la crisis de 1982, así como la necesidad de transformar prácticas políticas para adecuarlas a los cambios económicos hicieron que el gobierno pensara en crear una asamblea de representantes.

La formación de la Asamblea y el debate para abrir su influencia en el destino de la ciudad habría sido resultado de diversos conflictos sociales y políticos. Por un lado, la movilización de fuerzas sociales desde los terremotos de 1985; por otro lado, el conflicto interno de la elite política, entre grupos locales y el gobierno federal, como bien lo ha descrito Diane Davis (1999) en su libro *El Leviatán urbano.*[6]

Después de formada la Asamblea de Representantes, poca gente le dio atención y legitimidad. En parte porque la Asamblea no fue lo autónoma que se habría deseado. Grupos progresistas, del movi-

[5] Sobre la perspectiva de la ciudad de México desde sus conflictos sociales y políticos véase mi artículo "Ciudad de México: los conflictos ciudadanos del fin de siglo", en http://www-netside.net/~wilkie/profmexis/tamayo.html

[6] El libro de Davis fue publicado en inglés en 1994 con el título *The Urban Leviathan. México City in the Twentieth Century,* Philadelphia, Temple University Press.

miento social urbano, partidos políticos de izquierda, sindicatos independientes, partidos políticos de derecha como el Partido Acción Nacional, etcétera, demandaron una Asamblea autónoma e independiente con poder suficiente para elegir delegados políticos y al regente de la ciudad, y para aprobar el presupuesto del entonces Departamento del Distrito Federal.

Para abril de 1993, el regente Manuel Camacho Solís propuso a la Asamblea una reforma política para la ciudad. El 5 de julio, el presidente Carlos Salinas firmaba una iniciativa que modificaba diez artículos constitucionales, relacionados con la organización política del Distrito Federal, la estructura de gobierno y la administración. La propuesta crearía, por primera vez desde 1928, mecanismos de representación para el gobierno local. Fue un cambio, según la propuesta, con el objetivo de conciliar el carácter del DF, una ciudad regida bajo poderes federales, con el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes.

Hubo entonces cuatro cambios principales: 1. Proporcionar derechos políticos a los ciudadanos del DF; 2. Fortalecer la autonomía del Tribunal Superior de Justicia; 3. La Asamblea de Representantes tendría facultades en las cuestiones más importantes de la ciudad. Sería capaz de aprobar presupuestos, leyes sobre impuestos, usos del suelo, equilibrio ecológico y protección del ambiente; 4. La ciudad tendría un "jefe de Gobierno" surgido de un proceso democrático y representativo, que se haría efectivo en 1997.

La estructura política mejoró con tales cambios, pero fue resultado de la rivalidad y de una mayor y conflictiva participación ciudadana. Éste es un ejemplo de cómo los cambios en el marco institucional son resultado de la relación dialéctica entre fuerzas sociales con distintos intereses. Actualmente, la participación que se da a través de la Asamblea Legislativa está cobrando mayor importancia. Muchos líderes del movimiento social han participado desde la segunda Asamblea de 1991. La relación entre partidos políticos, ciudadanía y movimientos sociales se ha ido haciendo efectiva, cruzando una compleja red de alianzas políticas.

Junto a los cambios en la Asamblea se crearon también los Consejos Ciudadanos, establecidos en la Ley de Participación Ciudadana

de 1995. Se previó que habría cerca de 400 consejeros en todo el Distrito Federal. Estos consejeros tendrían como funciones las siguientes: recibir quejas de la ciudadanía y presentarlas ante los delegados políticos correspondientes; aprobar programas operativos anuales y de usos del suelo; proponer y gestionar proyectos y opinar sobre las acciones de los funcionarios, entre otros. Ante esta estructura, el movimiento social se mantuvo siempre escéptico, porque temía que se convirtiera en una dependencia más del gobierno capitalino, dado que los ciudadanos únicamente podrían ser candidatos a través de partidos políticos con registro nacional, y por no tener ninguna relación orgánica con la entonces Asamblea de Representantes. La previa estructura de las juntas vecinales, de triste experiencia corporativa, justificó entonces tal valoración, aunque después se pudo comprobar que el problema no era el hecho de que los consejeros se decidieran entre los partidos, pues en 1998, ante la elección de comités vecinales, a las planillas registradas se les impuso una total independencia respecto a los partidos. La votación entonces fue trágicamente ínfima, lo que explica en parte su fracaso.

Tales cambios, sin embargo, no han sido suficientes para garantizar el pleno ejercicio democrático. Los problemas sociales se agudizan en la medida en que no hay canales que permitan la libre participación de la población. Por eso, cuando se presenta una catástrofe natural o debida a la acción humana, como el terremoto de 1985 o el levantamiento neozapatista de 1994, donde se muestran en toda su crudeza las desigualdades sociales, reaparece siempre el tema de la democracia como fundamental. Surge entonces la necesidad de abrir nuevos espacios ciudadanos.

1994[7]

El 1 de enero de 1994, un grupo numeroso de encapuchados tomó varios poblados de los altos de Chiapas. El autollamado Ejército

[7] Para conocer el proceso detallado que generaron los primeros 12 días del levantamiento neozapatista, véase mi artículo "Los doce días que conmovieron la ciudad de México: Impacto político y persuasión simbólica de los neozapatistas. Violencia y no-violencia de la cultura política capitalina", en prensa.

Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hizo pública la Declaración de la Selva Lacandona, donde manifestaba que se proponía obtener la soberanía nacional que según la Constitución residía esencial y originariamente en el pueblo. Asimismo, declaró la guerra al Ejército Mexicano y señaló que avanzaría hacia la ciudad de México, la capital del país.

El impacto mayor que tuvo la ciudad de México ante la guerra del EZLN durante los primeros 12 días que la conmovieron, fue principalmente la movilización social y la articulación política de su ciudadanía. Podría decir que la capital de la República se hizo visible por el dinamismo de la sociedad civil; esto se mostró en el debate abierto y en el discurso por la paz que se escenificó en ella. Se encontró la ciudad implícitamente, más que como contexto y como símbolo, como espacio invisible que iba cediendo su presencia a la participación de sus actores. Fue posible notar que la enorme presión de la sociedad civil, de instituciones y de organismos externos fue fundamental para que el gobierno cambiara de actitud. Pero destaca sobremanera que los objetivos de cada grupo y cada sector fueran tan diferentes.

En escala internacional, la Casa Blanca estaba preocupada por el impacto nocivo de una guerra que podía generalizarse, y por la imagen deteriorada de un gobierno mexicano que con violencia minimizaba al extremo el ejercicio de los derechos humanos, situación que afectaría sin duda las relaciones comerciales entre ambos países, pero principalmente la privilegiada posición internacional de los Estados Unidos.

Los empresarios nacionales estaban profundamente alarmados por lo que pudiera afectar a las políticas macroeconómicas, a las modificaciones del presupuesto y a la estrategia global del gobierno, debido a que si éste se sentía demasiado presionado para cambiar el rumbo de su política de desarrollo por el levantamiento, efectaría el esfuerzo ya de por sí obligado del sector empresarial.

La Iglesia se complicaba a sí misma por su enredo explícito en el conflicto: el hecho de la participación de una facción progresista, según unos, o disidente, según otros, involucraba de una u otra manera

al obispo Samuel Ruiz, afín ideológicamente a la Teología de la Liberación. No obstante, la Iglesia supo mantener un papel mediador, fundamental para contener las posiciones más duras del gobierno.

Por su lado, los partidos políticos hicieron lo suyo. Todos, con excepción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), denunciaron las causas estructurales de la violencia, basadas en la marginalidad, y subrayaron la importancia de otros factores que complejizaban la situación de miseria e injusticia en Chiapas, como la ruptura de las normas y los valores culturales por la vía de la religión, el narcotráfico y el alcoholismo prevalecientes, así como el infame control social efectuado por las instituciones locales.

Fueron de los primeros que señalaron con certeza política la necesidad de realizar cambios en el gabinete gubernamental, primero del entonces secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido, y después del gobernador del estado. Aunque tales remplazos se consiguieron con Salinas, la mano dura de la facción conservadora retornaría con el presidente Zedillo, y con él una nueva designación del secretario de Gobernación más inflexible y poco inclinado a la solución política, así como la ratificación del mismo grupo político ineficiente en el estado de Chiapas.

La participación de los medios fue inigualable. Mientras que la televisión nacional se ajustaba a las posiciones gobiernistas, la prensa escrita del país y del extranjero, así como la televisión internacional fueron las que mantuvieron un vasto seguimiento y un monitoreo preciso de los acontecimientos. Eso permitió que la opinión pública estuviera al tanto de la situación y fuera formulando sus propios juicios con base en el sentido común.

Finalmente, la sociedad civil se vio representada por muchos grupos sociales, ONG, organizaciones sociales urbanas, campesinas e indígenas, organizaciones cívicas, de intelectuales y artistas. Todos ellos manifestaron un claro rechazo a la violencia pero una simpatía con el EZLN.

Es en este sentido que la violencia desatada por el Ejército Zapatista fue útil para movilizar a amplios contingentes de la sociedad civil, y

propició un extraordinario flujo de ideas sobre muchos temas: la situación del país, las condiciones de injusticia y desigualdad, las divisiones internas del gobierno, el papel de la Iglesia y la invisibilidad de los indígenas. Esa violencia generó actitudes de no-violencia y abrió un enorme espacio de diálogo entre las partes que se multiplicaron, creando un puente virtual entre la Selva Lacandona y la ciudad de México, desde las entrañas mismas de la sociedad civil. Se abrió un nuevo espacio ciudadano.

1997[8]

El 6 de julio de 1997 la mayoría de los habitantes de la ciudad de México votaron, por primera vez en la historia moderna de la capital, para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal. El voto favoreció al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El triunfo de Cárdenas no fue un suceso lógico, pues ya había perdido en dos elecciones anteriores para la Presidencia de la República, en 1988 y en 1994. Tanto los cierres de campaña de los candidatos a la Jefatura de Gobierno como los mismos resultados electorales reflejaron varias situaciones: la descomposición del régimen y de su partido de Estado, las características de los otros partidos políticos y la forma en que los ciudadanos los percibieron, así como la sensibilidad política de la ciudadanía ante los fenómenos recientes.

En el caso del PRD, la identificación de sus partidarios con las líneas generales de la campaña fue más fuerte. El eje que los unificaba era *el cambio.* La mayor parte estaba convencida de que México necesitaba un cambio y ése lo representaba Cuauhtémoc Cárdenas. Cambio *radical, total, por la esperanza, de fondo, de todo corazón.* Desde ese deseo manifiesto, se conjugaron ideales que mostraban nítida-

[8] Estas consideraciones están basadas en mi artículo "Cultura ciudadana, espacio público e identidades colectivas. Estudios de caso de los cierres de campaña del PRD, PAN y PRI en la ciudad de México, 28 y 29 de junio de 1997", *Anuario de Espacios Urbanos, 1999,* Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 39-74.

mente las contradicciones de los individuos ante el caos estructural que sintieron vivir a finales de siglo. Se expresó en una especie de conciencia ciudadana, que buscaba la esperanza en la universalidad de la libertad y la democracia. Pero se mezclaba con la idea de defender la historia y la tradición nacionales, un nacionalismo a veces melancólico, otras veces renovado, pero así y todo, se buscaba a través del cambio democrático, simbólico, un país limpio. El caos para ellos estaba representado principalmente por la corrupción del PRI y el conjunto del sistema político: *que salgan los corruptos para detener la impunidad, para corregir el rumbo y contra el burocratismo,* decían al unísono.

Asimismo, la relación ciudadanía-nacionalismo se expresaba mediante la combinación de deseos por una mejoría en sus condiciones inmediatas y en la esperanza de una ciudad mejor. También es notoria esta dualidad en la recurrente identificación de la ciudad con el país. Ganar la ciudad de México significaba prácticamente la posibilidad de ganar el país entero: *Hoy es el Distrito Federal y a lo mejor influye en todo el país,* decían.

Los partidarios del PAN se mostraban siempre jubilosos. Sus deseos coincidían con las propuestas más generales de su partido. La principal demanda, como para los del PRD, era cambiar. Aunque con menor contundencia que los perredistas, los simpatizantes del PAN creían en la necesidad de transformar urgentemente a la ciudad.

El cambio, sin embargo, tenía que ser total y en el país entero; tenía que ser un cambio bueno y verdadero: *para todos juntos, para nuestra patria, para nuestros hijos.* Evidentemente, tanto para los perredistas como para los panistas, la campaña electoral de 1997 fue un ensayo general de lo que podía suceder en el año 2000 ante las inminentes elecciones presidenciales. Todos deseaban un cambio, pero no bastaba la ciudad para ello. El cambio lo pensaban en función de todo el país. Por eso me atrevo a aseverar que la visión de los panistas y perredistas sobre la ciudad es una perspectiva de gran amplitud cultural, la de una ciudad que puede transformarse de repente en todas y en cada una de las regiones geográficas y culturales del país cuando sea necesario. Todo México puede representarse en

la ciudad, sin exclusiones. Su identidad urbana es más bien una extensa y ampliada, no restringida pertenencia.

Asimismo, más allá del imaginario de ciudad, los panistas se planteaban las características del cambio necesario para la ciudad. A diferencia de los simpatizantes del PRD, que deseaban una intervención mayor del gobierno para mejorar aspectos sociales, salario y condiciones de trabajo, independientemente de ser trabajadores o pertenecientes a la clase media, en el caso de los panistas su referencia a las condiciones sociales se orientaba a la importancia de impulsar la iniciativa privada: *apoyar el auge de la empresa privada, la pequeña industria* —decían con frecuencia. Además: *Creemos en México y por eso en el* PAN *todos los empresarios, dueños de empresas, son panistas. Yo, por ejemplo, me convertí en panista. Era priista...*

A diferencia del contagio y la ebullición de los actos del PAN y el PRD, los del PRI fueron pura escenografía. Los asistentes mostraban una evidente indiferencia por lo que estaba sucediendo, sin esperanza alguna, sin expectativas de mejorar. Comentarios generalizados —con excepción de unos cuantos que se expresaban con una firme lealtad al partido, sobre todo en relación con el asesinado Luis Donaldo Colosio— llegaban a ser jocosos, aunque tremendamente sarcásticos y cínicos: "Estoy aquí porque me traen".

Los deseos de los "simpatizantes" del PRI sobre el futuro político de la ciudad eran desalentadores: *No espero nada, no va a hacer nada, que no haga nada, un acto como todos, prometen pero no cumplen, nada, no me gusta.* De los que sí creían en el PRI, ninguno, sin embargo, se refirió a un cambio en las condiciones de vida de los ciudadanos. Su perspectiva era seguir igual o un poco mejor: *Va a seguir un poco mejor o igual... dice que un año... a ver si en un año.*

Lo más que podían imaginar era que el nuevo candidato proporcionara mejoras para la ciudad y la comunidad, resolviera ciertos problemas, impulsara actividades deportivas y culturales. Se referían más a la problemática interna de la ciudad y principalmente a las condiciones locales de la zona o la comunidad donde vivían. Desprendo que, a diferencia de la efusiva participación de los otros partidos, la tónica del PRI fue de frustración, desaliento, conformis-

mo y pasividad. No vieron en su partido una organización política renovada y moderna, sino anquilosada y conservadora.

El proceso electoral de 1997 mostró distintas identidades colectivas y manifestaciones específicas de la cultura ciudadana en la ciudad. Mostró no sólo la transformación de la ciudadanía sino la dirección en que se orientaron dichos cambios. Ciudadanos más participativos, más conscientes y más críticos. Incluso los pasivos y conformistas, acarreados a los actos del PRI, actuaban con un sentido objetivo: van y simulan cumplir un reglamento, pero no lo acatan, se resisten incluso en el momento mismo en que lo actúan. Al menos, varios de ellos están claros de lo que hacen. La conducta colectiva fue, en realidad, el resultado de la plena comprensión de la situación que estaban compartiendo.

1998[9]

Durante seis años, entre 1994 y 2000, hubo un aumento generalizado de las manifestaciones públicas. Por una parte, ello se debió a la polarización social, pero también a la diversificación de demandas de tipo ciudadano. A partir de 1995, en la Asamblea Legislativa, y por iniciativa del PRI y el PAN, se reveló una encuesta donde 72 por ciento de los capitalinos se había pronunciado por legislar en materia de marchas y plantones; 23.48 por ciento dijo estar en contra y 4.30 por ciento estaba indiferente a cualquier acción en la materia. La discusión acerca de restringir el derecho de manifestación o afectar la vida cotidiana de miles de capitalinos no se hizo esperar. Los medios se orientaron a condenar las acciones colectivas callejeras, con excepción de la multitudinaria marcha que conmemoró los 30 años de la matanza de estudiantes por el ejército aquel 2 de octubre de 1968.

Ese día en 1998, los medios de comunicación abrieron un enorme espacio para el reportaje y el seguimiento en vivo de la manifes-

[9] Estos comentarios parten del artículo "¿Qué significa y para quiénes la participación ciudadana?" *L'Ordinaire. Latino Americain*, núm. 180, abril-junio de 2000, Universidad de Toulouse Le Mirail, IPEALT.

tación. En plana completa se podía leer la publicidad de Televisa: "Abraham Zabludowsky por el 68: Que hablen los testigos. Esta noche en el noticiero con Guillermo Ochoa". A su vez, la estación Radio Red siguió paso a paso desde las 15 horas el inicio y la terminación de la marcha. Entonces no sacó su spot preferido: "Monitor no inventó las manifestaciones pero sí la solución: la Red Vial". Todo lo contrario, monitoreó la marcha. Los reporteros viales —que se convierten todos los días en reporteros políticos hechizos, ya que cubren todo el repertorio de la protesta colectiva de la ciudad— también funcionaron ese día como observadores directos de la gran marcha.

¿Qué diferencia tuvo esta manifestación con respecto al tratamiento periodístico de las otras? Un primer aspecto a destacar es el hecho de que en 1997, por primera vez un partido de oposición ganó las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, lo que hizo una gran diferencia, del mismo modo que el partido oficial perdiera la mayoría tanto en la cámara baja como en la Asamblea Legislativa. Una característica importante fue que todos los diarios resaltaron dos noticias: el acto en el que el jefe de gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, decretó al 2 de octubre día de duelo en la ciudad, y que ese mismo día por la mañana, en ceremonia solemne con la presencia de escritores e intelectuales, colocara la bandera a media asta en las oficinas centrales, y que poco después en cada delegación política se hiciera lo mismo.

Eso no fue todo, la otra noticia fue que el PRD logró imponer, a pesar de la negativa del PAN y del PRI, que se colocaran en letras de oro en el recinto de los asambleístas la siguiente frase: "Mártires del Movimiento Estudiantil de 1968", en el mismo lugar donde el presidente Díaz Ordaz, en 1969, dijo con prepotencia sobre la matanza: "El responsable soy yo".

Las marchas en la ciudad de México se han convertido en un referente del conflicto democrático. Una manifestación colectiva es participación y demostración callejera y pública, por la necesidad de hacerse visible, sensible y aparente, para expresar una opinión en un lugar público por excelencia (Fillieule, 1997). El problema es que las manifestaciones se interpretan de distinta manera, porque ahí se

oponen y se afectan intereses, visiones y significaciones que dividen y confrontan a distintos grupos de ciudadanos. La significación y aceptación de una manifestación pública depende de la percepción, significación y sentido que los individuos le asignan, que tiene que ver con al menos tres aspectos: la magnitud de la manifestación, el sentido ético de sus objetivos y el manejo ideológico de los medios de comunicación.

Las calles y las plazas son el espacio público por excelencia, donde la ciudadanía transita, se manifiesta y lo transforma. Las manifestaciones de protesta, concentraciones y ocupaciones de edificios públicos, etcétera, aunque se trate de expresiones esporádicas de acción colectiva, son formas de participación. La ciudadanía no puede detenerse en cada muro de la ciudad, debe extenderse en lugares y espacios donde se transforme y recree la nueva polis. No obstante, esos espacios no están ahí únicamente para ser ocupados masivamente, sino para ser disfrutados por sus habitantes tanto en forma individual como colectiva. Entre otros factores, eso muestra una de las contradicciones de la visión pública y privada de los espacios ciudadanos.

Comentarios finales

Un análisis pertinente, para comprender la acción social en las ciudades, es describir las prácticas ciudadanas y sus transformaciones, vinculando Estado y sociedad civil, el desequilibrio estructural en el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la participación; aspectos que permiten interpretar de manera distintiva la relación entre múltiples actores urbanos.

A partir de 1968, al menos, los habitantes de la ciudad de México han experimentado cambios trascendentales. Nadie podría decir en aquel tiempo de qué manera esos cambios habrían de impactar la forma de la ciudad, los espacios de sociabilidad o los ámbitos de participación, pero las acciones tomadas por distintos grupos que interactuaban con otros obedecían a una manera de concebirla, a una historia interpretada y a un futuro previsto.

Los estudiantes del sesenta y ocho abrieron las puertas de la ciudadanía civil y política: derecho a la manifestación, derecho a la participación, derecho a vivir espacios democráticos. Los movimientos sociales que junto a los trabajadores durante los setenta impulsaron no sin cierta desesperación la expansión de la ciudadanía social, lucharon por defenderla y extenderla hacia toda la década de los ochenta. Entonces, la crisis y los sismos provocaron el surgimiento de una conciencia ciudadana más orientada a la democratización de los espacios de representación. Se enfrentaron nuevas visiones de ciudad de distintos grupos, que las defendieron con base en sus intereses y posiciones sociales. No obstante, desde ahí pudieron impactar a las instituciones, transformándolas y modificándolas durante toda la década de los noventa.

La revuelta neozapatista conmocionó profundamente a la ciudad, a pesar de ubicarse a más de mil kilómetros. Se generó un puente virtual de comunicación y confrontación entre la Selva Lacandona y la ciudad. Los ciudadanos capitalinos se involucraron en el conflicto en una forma inédita. La sociedad civil se expresó de múltiples formas y presionó significativamente para conducir los acontecimientos y las políticas gubernamentales. En 1997, sus habitantes fueron capaces de elegir a su jefe de gobierno, que fue uno de oposición. Sin embargo, no todos pensaban lo mismo sobre la ciudad. No todos tenían el mismo proyecto de ciudad, aunque es posible decir que todos generaron espacios irreductibles de participación y con el accionar colectivo volvieron a impactar a las instituciones.

La ciudad hoy sigue en disputa, y así seguirá mientras se enfrenten intereses tan dispares como los que se fundamentan en la desigualdad social, la injusticia, la impunidad y la corrupción. Se profundizarán las diferencias, sobre todo cuando se evidencien, al menos, los tres proyectos de ciudad que fueron surgiendo en este periodo: un primer proyecto que no obstante haber sido el más histórico, ha cambiado recientemente ajustándose a las nuevas relaciones internacionales dictadas por la globalización. Este proyecto está impregnado de contradicciones porque su pasado histórico reivindicó un tipo de ciudadanía social que conculcaba los derechos civiles y políticos de los habitantes y permitió así un control social efectivo.

Hoy, estas tendencias están rompiendo inmisericordes esa fórmula de desarrollo social.

Otro proyecto de ciudad se basa en la privatización pero con valores más conservadores; no habría mayor objeción que promover la ciudad señorial y la ciudad empresa sin ningún tapujo. Reivindica la ciudadanía civil y se acerca a ciertos rasgos de democratización, sólo por eso, pero no se da cuenta que tal fórmula es insuficiente. La ciudadanía civil planteada en aislamiento propugna un individualismo egoísta, alejado de una respuesta necesaria a las desigualdades sociales que son ámbitos irreductibles de la política pública.

El tercer proyecto ha sido resultado de varios años de reflexión, práctica y modificación ideológica. Ha ido entendiendo que una ciudadanía plena requiere equilibrar las expectativas sociales con las necesidades individuales y la apertura política y multicultural. Pero todos esos ámbitos requieren del ingrediente *democracia*, para que pueda funcionar de la mejor manera. Y ése es su mayor reto.

En suma, los habitantes de la ciudad, desde 1968, han creado diferenciados espacios ciudadanos.

La ciudadanía, insistiendo por una de las vías de interpretación, es una aproximación metodológica que nos permite analizar las relaciones entre distintos grupos sociales, y entre el Estado y la sociedad civil; permite identificar las contradicciones entre la expansión o restricción de los derechos sociales, civiles y políticos, ubicando distintas formas de identidad colectiva de aquellos grupos que los reivindican, así como de aquellos a los que se enfrentan. Reconoce, finalmente, las interpretaciones y prácticas democráticas y de participación de esos mismos grupos. Es un modo de detectar recursos y su distribución en la sociedad; un enfoque para comprender las identidades, las solidaridades y la membresía que se generan; una perspectiva para entrar a la contradicción entre lo público y lo privado, lo social y lo individual, la colectividad y el individualismo, lo homogéneo y heterogéneo, lo racional y lo irracional, la modernidad y la tradición; con el análisis de la ciudadanía es posible descifrar las complejidades de la comunidad política, una suerte de mixtura de los anteriores aspectos —recursos, identidad e ideología—, donde prevalece la pertenencia cultural y el lugar de la participación local.

La ciudadanía, sin embargo, va más allá, es una práctica, contradictoria y conflictiva. Es un concepto que no responde a atributos estáticos. Es práctica y es idea. Es proyecto de vida, de ciudad y de nación. Y mientras los habitantes de este mundo, limitado física y socialmente, nos enfrentemos a las enormes desigualdades existentes, así será. La ciudadanía es una máscara y una piel de león, pero es en ese espacio generado donde se reflejan posiciones de clase, étnicas y de género, es decir, expectativas sociales, culturales y personales de individuos que actúan siempre en interacción con otros.

Si las prácticas de ciudadanía le dan identidad o varias identidades a una ciudad, y la ciudad, a su vez, se erige como escenario de tales prácticas de ciudadanía, unas y otra son resultado de esas interacciones y luchas por generar y expandir espacios ciudadanos. Por eso, ciudadanía y ciudad son construcciones sociales, simbólicas, cargadas de significados, que le dan un sentido especial a la vida urbana.

Bibliografía

Alejandro, Roberto, *Hermeneutics, citizenship and the public sphere,* Albany, State University of New York Press, 1993.

Bauman, Zygmunt, "Urban Space Wars: On Destructive Order and Creative Chaos", *Citizenship Studies,* vol. 3, núm. 2, julio 1999. Núm. Special: Cities and Citizenship in a Global Age.

Brubaker, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany,* Cambridge, Harvard University Press, 1994, 2a. ed.

Castillo, Jaime, y Elsa Patiño (coords.), *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales,* México, La Jornada/UNAM, 1997.

Calderón, F., "Modernización y ética de la otredad. Comportamientos colectivos y modernización en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología 3/95,* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1995.

Calvino, Italo, *Ciudades invisibles,* 1974.

Clarke, Paul Barry, *Deep Citizenship,* Londres, Pluto Press, 1996.

Davis, Diane, *El leviatán urbano, la ciudad de México en el si-glo XX,* México, Fondo de Cultura Económica (Sociología), 1999.

De Barbieri, T., "Derechos reproductivos y sexuales. Encrucijada en tiempos distintos", *Revista Mexicana de Sociología,* año LXII, núm. 1, enero-marzo de 2000, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
De Certeau, Michel, Luce Girad y Pierre Mayol, *The Practice of Everyday Life vol. 2: Living and Cooking,* 1998.
Fillieule, O., *Stratégies de la rue,* París, PFNSP, 1997.
García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización,* México, Grijalbo, 1995.
Harvey, David, *Justice, Nature and the Geography of Difference.* Malden, Mas., Blackwell Publishers, 1996.
Hill, D.M., *Citizens and Cities: Urban Policy in the 1990s,* Londres, Harvester-Wheatsheaf, 1994.
Isin, Engin F., "Introduction: Cities and Citizenship in a Global Age", *Citizenship Studies,* vol. 3, núm. 2, julio 1999. Núm. especial: Cities and Citizenship in a Global Age.
Jelin, E., "¿Ciudadanía emergente o exclusión?". *Revista Mexicana de Sociología* 4/94, UNAM, 1994.
Ramírez Sáiz, J.M., "La construcción de la ciudadanía en las metrópolis, el caso de Guadalajara y el gobierno panista", *Anuario de Espacios Urbanos 1997,* Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1999.
———, "Las dimensiones de la ciudadanía", en Jaime Castillo y Elsa Patiño (coords.) *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales,* México, La Jornada/UNAM.
Roberts, B., *The Making of Citizens,* Londres, Arnold, 1995.
Smith y Durand, "Actores y movimientos sociales urbanos y acceso a la ciudadanía", *Ciudades,* núm. 25, enero-marzo de 1995.
Tamayo, Sergio, *Los veinte octubres mexicanos, ciudadanías e identidades colectivas,* México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1999.
Touraine, Alain, *América Latina, política y sociedad,* Madrid, Espasa-Calpe, 1989.
Turner, Bryan S., "Citizenship Studies: A General Theory", *Citizenship Studies,* vol. 1, núm.1, febrero 1997.

Parte II
El tiempo corto

ESPACIOS PÚBLICOS QUE CONVIERTEN LA METRÓPOLI DE NUEVO EN CIUDAD

François Tomas
Universidades de Saint-Etienne y de Toulouse

En el año 1900 la ciudad de México tendría unos 400,000 habitantes. No creo que mucha gente haya podido imaginar que integraría un siglo más tarde a más de 17 millones de personas. Con el mismo ritmo de crecimiento la ciudad podría alcanzar unos 680 millones de habitantes en el año 2100 y no creo que nadie lo pueda imaginar.

Por suerte el desarrollo de la historia y, en el caso preciso, el de la construcción material de la ciudad, no es lineal. En Inglaterra y otras partes del Reino Unido, la explosión urbana ocurrió en la segunda mitad del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX. En 1900 Londres era la ciudad más grande del mundo y alcanzaba los 6.5 millones de habitantes. Pero hoy día no rebasa los 7 millones y algunas grandes ciudades como Glasgow tienen menos habitantes en el año 2000 que en el año 1900. Para México el siglo de la urbanización ha sido el siglo XX y en el caso de la ciudad capital el siglo de la macrocefalia, por lo menos hasta los años setenta. Desde hace unas dos o tres décadas las condiciones culturales, políticas, sociales, económicas y hasta tecnológicas de evolución de la ciudad cambiaron de tal modo que difícilmente podemos imaginar un crecimiento análogo en el futuro próximo.

Volviendo a principios del siglo XX, nadie podía saber lo que iba a pasar en México pero las condiciones que iban a permitir la urbanización de la sociedad y la macrocefalia de la ciudad capital ya estaban en lo esencial reunidas. La sociedad porfiriana aún era agraria y las tradiciones se mantenían. Pero la modernización ya estaba en

marcha con el tren, la industria y, en la ciudad de México, el tranvía, las avenidas, el parque de Chapultepec, los grandes almacenes y los edificios de hierro y de vidrio, etcétera. Diciendo eso no quiero disminuir el impacto de las transformaciones promovidas por la revolución mexicana ni la influencia del partido dominante (PNR y PRI). Lo que sí quiero subrayar es que las condiciones históricas ya estaban preparando en 1900 la urbanización de la sociedad mexicana y el auge de la ciudad capital. Algo semejante ocurrió en Argentina, en Brasil y en otros países de América Latina sin que se pueda culpar a la revolución ni al PRI. En realidad, sabemos bien que hubo periodos durante los cuales el partido dominante favoreció la urbanización y otros durante los cuales trató de frenarla.

El ritmo y la forma de crecer de la ciudad no depende en realidad solamente de un partido, incluso cuando tiene la exclusividad del poder, sino de un conjunto de condiciones con las cuales interactúa. Eso vale en todo el mundo occidental pero particularmente en México donde el PRI trató más bien de adaptarse a la evolución de las fuerzas sociales para mantenerse en el poder. En cierto modo el auge de la metrópoli se dio pese a Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría y al propio regente Uruchurtu, debido a que un presidente como Díaz Ordaz o un regente como Hank González estaban más en concordancia con las fuerzas determinantes del momento.

De todos modos esa época ya terminó. Las condiciones demográficas y económicas cambiaron y sobre todo se han producido desde los años setenta en México como en América Latina y en el resto del mundo occidental una serie de transformaciones, interactuando las unas con las otras, que provocaron una mutación de nuestra civilización. Para muchos observadores lo que está pasando es equivalente a lo que ocurrió en la época del Renacimiento o de la revolución industrial. Nuestras concepciones de la sociedad y de la relación del hombre con el espacio en el cual vive se modifican. Y son esas modificaciones las que determinan y van a definir por cierto tiempo la evolución de la ciudad.

Los factores determinantes son de cuatro tipos. Subrayaré primero los de índole cultural que interesan más o menos a todos los

grupos sociales independientemente de sus recursos económicos y de su posición social. Se trata de movimientos de protesta y los que más nos interesan aquí son los que dieron lugar a protestas urbano-populares, ecologistas y medioambientalistas, sin olvidar, con todas sus contradicciones, la formación de identidades, sea con un fundamento étnico, religioso o sencillamente local. Son esos movimientos, a veces interrelacionados los unos con los otros, los que han contribuido a generar una renovación total de los conceptos que usamos para interpretar y modificar el mundo material en el cual vivimos. Esa modificación se hizo, a veces sin darnos cuenta, transformando el significado de conceptos antiguos de arquitectura, paisaje o urbanismo.[1] Pero también y de manera más directa con la emergencia de conceptos nuevos. Entre varios recordaré aquí los de proyecto urbano o de diseño participativo; de patrimonio, de arqueología industrial y de ecomuseo; de medio ambiente y de desarrollo sustentable; de espacio público, de participación ciudadana y de urbanidad, etcétera. Ninguno de estos conceptos existía hace unos cuarenta años y entre varios países del mundo occidental aparecieron y se desenvolvieron en fechas y con ritmos diferentes a lo largo de las últimas décadas.

Esa revolución cultural tomó aún más fuerza con la revolución tecnológica que en parte contribuyó a dar a luz. Sea como fuere, lo seguro es que las microcomputadoras, los celulares y el internet cambiaron en mucho nuestra vida cotidiana y trastornaron nuestra percepción del espacio y del tiempo.

También sabemos que esta revolución tecnológica está empujando una revolución económica con la aparición de nuevas formas de gestión e incluso nuevos tipos de empresas que volcaron a un pasado remoto el fordismo. Pero esta revolución no se concibe sin la apertura de las fronteras nacionales para el capital y las mercancías, excluyendo de momento a los hombres, salvo cuando se trata de profesio-

[1] Tomas François, "Después del funcionalismo ¿Qué? Hacia una nueva cultura urbana", en Sergio Tamayo (coord.), *Sistemas urbanos. Actores sociales y ciudadanías* México, UAM-A, 1998, 29-58.

nistas o de turistas. Con el auge del neoliberalismo eso permitió a las empresas desarrollar estrategias transnacionales, lo que designamos con el concepto de globalización, la forma contemporánea de la mundialización. De ahí las reestructuraciones de las empresas, pero también el recrudecimiento de las crisis sociales con el auge paralelo en la ciudad de México del sector financiero y del sector informal.

Para terminar tenemos que añadir la revolución política, con el desarrollo caótico pero continuo de un proceso de extensión geográfica y la profundización de la democracia. Si en países como México la *transitocracia* parece eterna, no es solamente porque el PRI se mantiene en la presidencia y en el senado.[2] También es porque nuestro concepto de democracia se va ampliando cada día. De una manera clásica, la democracia se define por elecciones limpias y la independencia de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. A estos principios básicos se les añaden hoy día exigencias nuevas como descentralización y participación de ciudadanos y a veces el respeto de las minorías y el desarrollo sustentable. Con estas nuevas exigencias algunos preconizan el derecho de intervención en países ajenos incluso cuando sus gobiernos proceden de una elección.

Para ciertos observadores todas estas transformaciones serían la consecuencia de la revolución tecnológica de los años setenta y ochenta. Por eso nos dicen, al igual que Manuel Castells, que hemos entrado en una nueva era, la era de la información.[3] Es por lo menos lo que pretendía este último de manera contundente en el primero de tres volúmenes, publicado en 1996. La conclusión del último tomo, publicado dos años más tarde, es más cautelosa. En efecto, admite que la revolución cultural empezó en los años sesenta, particularmente en la ciudad italiana de Bolonia, mientras que la revolución tecnológica empezó en los setenta con un desarrollo fuerte en las décadas siguientes.

[2] El PRI perdió esa preeminencia en las elecciones de julio del 2000.

[3] La traducción española de los tres tomos de *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (La sociedad en red; El poder de la identidad y Fin de milenio) estuvo a cargo de Alianza Editorial, Madrid, 1998. (En México se encuentra publicado por Editorial Siglo XXI. N. de los E.).

Sea como fuere, este nuevo contexto determina en la evolución de las ciudades tres tendencias fuertes, aparentemente contradictorias: por una parte la aceleración de lo urbano fuera de la ciudad, con sus fraccionamientos regulares o casas unifamiliares, sus "gated communities" y sus nuevos focos de centralidad como lo son las universidades y los centros comerciales y de ocio. En cierto modo es la ciudad archipiélago, la metápolis, la megalópolis, o la ciudad-región después de la metrópoli; todo lo cual no necesita necesariamente de un auge demográfico.

Paralelamente a dicha explosión espacial, ya no se puede tratar la planeación urbana sin tomar en cuenta ese nuevo actor que se impuso a lo largo de los años setenta: el ciudadano organizado en asociaciones de defensa de su barrio, del patrimonio común, de su identidad, del medio ambiente, de la calidad de vida, etcétera. Aunque sean asociaciones bastante diferentes, todas manifiestan la voluntad de la ciudadanía de intervenir para mejorar la urbanidad, particularmente en los espacios públicos. Todo lo cual revaloriza la ciudad tradicional, heredada de la historia, particularmente los centros históricos y otros barrios antiguos.

Pero, y lo individualizo aquí como una tercera tendencia, esta revalorización está recuperada por una estrategia de la imagen, completamente mercantilizada. El paisaje urbano se transforma en una escena de teatro donde los vecinos juegan su papel en parte para ellos mismos y cada día más para los otros. Con el auge de la movilidad de los hombres y de las empresas cada lugar tiene que cultivar su atractivo, y con la explosión del turismo cada quien puede ser a su vez actor y espectador, a veces los dos, en un discurso donde la identidad, el patrimonio y el medio ambiente son al mismo tiempo valores y productos comerciales.

La interpenetración de esas tendencias puede dar en el contexto de la globalización evoluciones muy diferentes de un país a otro, de una ciudad a otra. Por eso creo que hay que tener mucho cuidado con las asimilaciones que a veces sólo son aproximaciones. Para evitar errores al aplicar al caso mexicano y a los problemas de sus ciudades modelos elaborados en otros contextos geográficos recordaré entre muchos los dos ejemplos siguientes.

En la década de 1960, cuando los expertos de la CEPAL, traumatizados por los disturbios en los ghettos de las grandes ciudades norteamericanas, preconizaron que se limitara la expansión urbana en América Latina, era porque pensaban que la misma explosión social iba a afectar a las ciudades latinoamericanas. Se trataba sólo de una hipótesis pero muchos especialistas la adoptaron como una evidencia.[4] Como ya sabemos la urbanización no se detuvo hasta la década siguiente pero las explosiones sociales no se produjeron, por lo menos en esa época y en ese marco socioeconómico, porque las sociedades desiguales pero mestizas de América Latina no funcionan, como siempre lo recuerda Carlos Fuentes, como la de Estados Unidos.

En los años setenta los sociólogos urbanos mexicanos denunciaron en la ciudad de México el capitalismo monopólico de Estado (CME), esa coalición de intereses entre políticos del PRI, propietarios y promotores privados que querían apoderarse del espacio alrededor de la traza histórica, expulsando a los inquilinos que vivían en los cuartos redondos de las vecindades degradadas por la falta de mantenimiento. Se trataba en realidad de la aplicación casi mecánica de un modelo elaborado en París pero a partir de su expresión, la menos sútil, difundida por Manuel Castells.[5] El problema era que, si era verdad que el poder político tenía un proyecto de refuncionalización de los barrios populares, si también era verdad que los propietarios hubiesen querido que se construyeran torres en cada uno de sus predios, no existieron en la ciudad de México promotores privados interesados por esos terrenos. Lo que sí les interesó, por el contrario, fueron los predios situados a lo largo de la avenida Insurgentes y del Paseo de Reforma hasta Polanco donde, sin que nadie protestara y nadie lo haya planeado, pudieron construir lo que se llamó, a partir de los años ochenta, los corredores urbanos.[6]

[4] Un buen ejemplo de esta deriva se encuentra en D.C. Lambert y J.M. Martin *L'Amérique Latine. Economies et sociétés*, París, A. Colin, 1971, esp. 183-197.

[5] De este autor destaca, en su traducción española, *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI, 1972.

[6] Tomas François, "Quartiers centraux et stratégies socio-spatiales à Mexico", *Revue de Géographie de Lyon*, 1988, vol. 63, núm. 1, 55-68.

Tomando en cuenta estas experiencias llamo la atención sobre dos ideas que me parecen tan falsas como las precedentes.

La primera es que se le deba el concepto de espacio público a Jürgen Habermas. Es lo que aparece, por ejemplo, en un libro coordinado por F.-X. Guerra y A. Lempérière, publicado hace poco con el título: *Los espacios públicos en Iberoamérica.*[7] El problema es que cuando Jürgen Habermas publicó en 1962 su tesis de doctorado, presentada un poco antes en la universidad de Marburg, Alemania, no se usaba aún el concepto de espacio público. Desde luego no se trata en ese libro de calles, de plazas, de avenidas ni de jardines, sino de la opinión pública, en relación a veces con algunos lugares donde se reunía el público como los cafés y sobre todo, con ese nuevo medio que constituía el periódico. El título alemán, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*[8] no se prestaba sobre ese punto de vista a ninguna confusión. Pero cuando, en 1978, se tradujo la obra en francés era una época de controversia por la crisis de la ciudad tradicional y de sus calles, plazas, etcétera, reunidos por los urbanistas bajo términos globales como espacios cívicos, espacios colectivos y finalmente espacios públicos. Como esa crisis estaba vinculada por los sociólogos con los movimientos urbano-populares y la demanda de participación ciudadana, la editorial y el traductor pensaron que el título de *L'espace public*[9] le daría más audiencia a la obra de Habermas. De ahí vino una ambigüedad que se fue ampliando con los años.[10]

La ambigüedad se podía justificar por el hecho de que existe por cierto un vínculo estrecho entre la forma de ordenar espacios concretos y la concepción que tiene en un momento dado una sociedad de la política y de las relaciones sociales. En los años setenta la ciuda-

[7] François-Xavier Guerra, *et al.*, *Los espacios públicos en Iberoamérica*, México, Fondo de Cultura Económica/CEMCA, 1998.

[8] Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Hermann Luchterhand Verlag, 1962.

[9] Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978.

[10] Otro buen ejemplo reciente es el artículo, por lo demás interesante, de Claire Hancock, "Ville et espace public: la théorie habermassienne et le cas de la capitale française à la fin du XVIIIe siècle", *Espace et société*, núm. 86, 1996, 127-143.

danía organizada y los intelectuales denunciaban el urbanismo funcionalista al servicio del capital porque había sacrificado, entre otras cosas, las plazas, las calles, las avenidas e incluso algunos jardines al automóvil. También denunciaban la incapacidad de ese urbanismo para crear espacios nuevos con los cuales se pudiesen identificar los ciudadanos. Las torres y las barras parecían cubos flotando en un espacio intersticial. Los edificios no daban forma al vacío para crear lugares. En cuanto a los temas de la contaminación y de la inseguridad tardaron unos cuantos años antes de preocupar a la ciudadanía.

Por lo tanto, y es la segunda idea falsa, si el concepto de espacio público aparece en los años setenta en relación con la crisis urbana y la voluntad de la ciudadanía de entrarle en el ordenamiento de la ciudad, el problema de la crisis de las plazas, de las calles y de las avenidas, así como el de la reflexión sobre su conformación no data de ese periodo. Desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, cada vez que una ciudad conoce un desarrollo físico brutal aparecen denuncias y propuestas para restaurar lo que antes se sabía hacer. La mayoría de las veces eran denuncias y propuestas que tomaban en cuenta la historia pero que padecían de ceguera ante lo nuevo.

Casos paradigmáticos son los de Camillo Sitte al finalizar el siglo XIX, de Georg Simmel a principios del XX, de Gustavo Giovannoni en los años veinte y treinta o de Paul Virilio y Antoine Picon en el fin de milenio. En todos los casos nos dicen que no se saben hacer plazas como antes porque ya no se usan. Gastar dinero en rescatar los espacios públicos de las ciudades tradicionales es un despilfarro, precisa Antoine Picon, ya que el cyborg, el hombre de las nuevas tecnologías, no los necesita. Cuando no está en su casa con teléfono, televisor y ordenador, se desplaza sin separarse de su celular por las autopistas, en aeropuertos, en estaciones de trenes rápidos, en centros comerciales o de ocio.[11]

[11] Picon Antoine, *La ville, territoire des cyborgs*, Besançon, Ed. de l'Imprimeur, 1998, 113.

En 1889 casi decía lo mismo Camillo Sitte: "¡Qué vamos a hacer cuando hoy día las noticias ya no se aprenden en las plazas sino en los periódicos... cuando el agua ya no se va a buscar en la fuente sino en el grifo dentro de la casa... cuando los monumentos entran en el museo y las representaciones teatrales abandonan las plazas!"[12] En esas condiciones consideraba que era normal, aunque por desgracia, que no se supiera cómo ordenar las plazas y que se las abandonara a los carros. Pero Camillo Sitte olvidaba que el siglo de la tecnología y de las matemáticas también fue el de los pasajes, de los grandes almacenes y sobre todo de las avenidas, de los bulevares, de los jardines y parques, de los kioscos con un nuevo arte del alumbrado y del mobiliario urbano.

Hoy día en Europa, en América Latina y sobre todo en Estados Unidos son muchos los que piensan como Camillo Sitte en 1889, que se están muriendo los espacios públicos. Sobre las ciudades norteamericanas no haré comentarios. Pero lo que me llama la atención en Montreal y Quebec, como en ciudades europeas y latinoamericanas, es exactamente lo contrario: que el modelo de las "gated communities" tenga sus partidarios. Es cierto. Parte de las clases medias y acomodadas, traumatizadas por la inseguridad, tratan de recluirse en su cerrada, en su casa, en su coche, con la radio, la tele, el celular e internet, lo que no significa que pierdan todo contacto con la ciudad. De todas maneras sólo representan una pequeña parte de los ciudadanos (no olvidemos que más de la mitad de las familias de la ciudad de México aún no tienen un coche) y lo que hoy día preocupa al gobierno de la ciudad es mantener la calidad de los espacios públicos heredados y darles la misma calidad a los de las nuevas extensiones urbanas.

A diferencia de ciudades como Río de Janeiro, la de México supo en lo esencial preservar una cultura de los espacios públicos en los años de explosión demográfica y de la modernización. Hay que re-

[12] La versión original se publicó en Viena en 1889 con el título *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*. La última traducción en francés se publicó en 1996 con un prefacio de Françoise Choay con el título *L'art de bâtir les villes*, París, Ed. du Seuil.

cordar que el paisaje actual de la Plaza de la Constitución (el Zócalo) se realizó en gran parte durante la primera mitad del siglo XX, y que el encanto de otras plazas como la de Santo Domingo, de Loreto o de Santa Catarina se debe a un programa de rescate de los centros cívicos (como se decía en esa época) realizado en los años sesenta, cuando Gustavo Díaz Ordaz era presidente.[13] Esa tradición continúa pero relacionándola con los usos de los vecinos.

No olvidemos por fin que el espacio público también está hoy día en los terrenos del deporte así como, al contrario de lo que muchas veces se dice, en las colonias irregulares. Cuando hace unos diez años estudiantes y profesores de la Universidad Autónoma del Estado de México se fueron a Ixtapaluca para ayudar a los colonos, la sorpresa suya fue que la gente no quiso que intervinieran en sus casas sino en los baldíos para transformarlos en plazas, jardines y terrenos de juego. Las encuestas de los antropólogos, particularmente del equipo de Néstor García Canclini,[14] nos enseñan mucho sobre las culturas tradicionales pero lo sorprendente es lo poco que se publica sobre lo que está pasando en este momento en la metrópoli, sobre todo desde que se está experimentando una nueva forma de gobernar con un interés particular por los espacios públicos.[15]

Al igual que la lucha contra la inseguridad y la corrupción, la recuperación del ambiente y el mantenimiento de las calles, de las avenidas, de las plazas, de los jardines y de los parques son una prioridad de la administración en relación con la ciudadanía. Lo mani-

[13] La revista *Artes de México* consagró varios números a este tema, particularmente el núm. 110 en 1968, coordinado por los arquitectos Jorge L. Medellín y Luis Ortiz Macedo.

[14] Néstor García Canclini (coord.), *Cultura y comunicación en la ciudad de México.* Primera parte: *Modernidad y multiculturalidad: la ciudad de México a fin de siglo;* segunda parte: *La ciudad y los ciudadanos imaginados por los medios,* México, UAM-I/Grijalbo, 1998.

[15] En el marco de un programa de investigación sobre la gestión de C. Cárdenas en el DF, la revista *ORLA (L'Ordinaire Latinoaméricain)* ha publicado las actas de dos coloquios : François Tomas (coord.) *Mexico: un an de gestion municipale de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1998),* núm. 176, abril-junio 1999, 72. Dominique Mathieu et François Tomas (coord.) *Ciudad de México: segundo año de gestión C. Cárdenas/R. Robles,* núm. 180, abril-junio 2000.

fiestan las movilizaciones populares para plantar árboles o limpiar los espacios públicos retomando la tradición más bien rural del tequio. También es el caso con las exposiciones en la calle (por ejemplo el "espacio de las esculturas" en el Paseo de Reforma), las proyecciones de películas, las representaciones teatrales y conciertos gratuitos así como las fiestas y manifestaciones de todo tipo. Todo parece ser pretexto para "flâner", como dicen los franceses, caminar, curiosear, correr, festejar en unos espacios públicos que por cierto continúan siendo el lugar de las reivindicaciones y protestas. Un partido de fútbol, como los resultados de una elección se pueden mirar en el televisor de la casa pero el júbilo se muestra y comparte con otras personas, conocidas o no, en el espacio público. Todo esto explica que, siguiendo los ejemplos paradigmáticos de Bolonia (en los años setenta), de Barcelona (en los años ochenta) y de Lyon (en los años noventa), la ciudad de México se preocupe por el mantenimiento, ordenamiento y animación de sus espacios públicos. Lo que no significa, como en las propias ciudades citadas, que sea fácil y que no abunden las contradicciones.

Esas contradicciones explican por ejemplo que la coincidencia entre la demanda ciudadana y la voluntad política no se pueda siempre fácilmente traducir en realizaciones concretas. El caso del Zócalo me parece paradigmático. Poco después de la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, el Fideicomiso del Centro Histórico propuso una remodelación del conjunto con una reconstitución del piso por Cemex y una iluminación artística con la asesoría de Citélum, una filial de Electricidad de Francia. Sólo se pudo realizar la iluminación ya que, entre tanto, Alejandro Encinas, secretario del Medio Ambiente del D.F., había organizado un referéndum para preguntar a los vecinos si les convendría una vegetalización de la plaza. Como era fácil de prever las tres cuartas partes de los 12,401 votantes aprobaron la propuesta. Pero lo que no se esperaba fue la ola de protestas de todos los que consideraban que el ordenamiento del Zócalo no se podía confundir con el de una plaza de barrio. Este espacio, por su carácter simbólico no es cosa de los vecinos, ni siquiera sólo del Distrito Federal, sino de la nación entera. Considerando esos argu-

mentos, el gobierno del Distrito Federal organizó, en coordinación con la Presidencia de la República, un concurso que reunió 159 respuestas. Se eligió una, se presentó al público en Bellas Artes y se anunció que la obra, pagada por el Distrito Federal y la Federación, se realizaría en seis meses a partir de julio de 1999.

Pero no pasó nada y las elecciones de julio del 2000 llegaron sin que se haya realizado la remodelación. ¿Qué ocurrió? Pues un problema clásico de disfuncionamiento administrativo que la ciudad de México comparte con la mayoría de las otras ciudades. Como se sabe los servicios técnicos y administrativos están segmentados por áreas políticas (delegaciones, Distito Federal, municipios conurbados del Estado de México) y sobre todo por funciones (circulación y transporte, agua y drenaje, alumbrado, mobiliario urbano, jardines y espacios verdes, etcétera) que controlan diversas secretarías: Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Medio Ambiente, etcétera. Para la realización de un proyecto urbano que incluye además la participación ciudadana, cuando se trata de un barrio, se necesitan concertaciones y estructuras que lo permitan. En el seno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) se creó una Dirección general de equipamientos y proyectos pero aún le queda demostrar su eficiencia. Hasta ahora no habían funcionado para las áreas políticas ni para las funciones de coordinación institucional. Lo que significa que la coordinación y su éxito dependen de la capacidad de un responsable político de imponerla.

En el caso del Zócalo el director del Fideicomiso del Centro Histórico logró imponer su propuesta para la iluminación pero no para el piso de la plaza; el secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda obtuvo el lanzamiento del concurso pero se aplazó la realización porque dependía de otra secretaría, la de Obras Públicas, poco interesada por el proyecto. Cuando no existen las estructuras de concertación suelen intervenir factores aleatorios: la personalidad de un funcionario, su influencia y su implicación en el caso así como la de la ciudadanía. Otro buen ejemplo en contrario lo tenemos con la realización del cruce de las avenidas Revolución y Mixcoac en forma de espacio público. Para desplazar un proyecto meramente funcionalista

de puente se necesitó todo el peso político del delegado y el apoyo decidido de los vecinos.

De la misma manera reconocemos en el uso diversificado de las calles, plazas o jardines disponibles las iniciativas más o menos acertadas de funcionarios y organizaciones. No todos los barrios tienen un patrimonio de espacios públicos con larga historia y tradiciones valoradas como el Centro Histórico, la villa de Coyoacán, San Ángel, Tlalpan o Azcapotzalco. Pero lo nuevo en los centros patrimoniales es que se busca mantener sus edificios sin olvidar a sus moradores. Por eso se habla de recuperación y ya no de refuncionalización como en las décadas precedentes. Y lo nuevo en las colonias, incluso en la periferia de la ciudad, es transformarlas en verdaderos barrios, creando y mejorando calles, avenidas, plazas, jardines, terrenos de juego y de deporte, equipamientos y servicios de todo tipo. No todo lo urbano tiene las calidades de urbanidad que se le reconoce a la ciudad tradicional. Poner la prioridad en los espacios públicos es, en definitiva, la mejor manera de ofrecer a todos los ciudadanos ese derecho a la ciudad, que reclaman, desde por lo menos tres o cuatro décadas, los movimientos urbano-populares y las asociaciones medioambientalistas, así como varios especialistas e intelectuales.

¿QUÉ SIGNIFICÓ LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA GESTIÓN URBANA?

Dominique Mathieu

Cuando muchos politólogos diagnostican la crisis de la democracia en países centrales, hacen referencia sobre todo a una crisis de representación: el crecimiento demográfico y, particularmente, la extensión de la ciudadanía, impiden el ejercicio de la democracia directa. No se puede gobernar de la misma forma los Estados modernos que cuentan con millones de individuos que gozan de derechos civiles comparados con la Atenas de hace 25 siglos que tomaba decisiones con un quórum de sólo 6,000 ciudadanos. La democracia parlamentaria representativa ha sido criticada por representar los intereses de las clases dominantes y poco a poco se ha complementado con otras formas de representación, más corporativas, organizadas en comités (comités de empresa, democracia en la empresa, o consejos obreros) que son más auténticas al presentar a los diversos sectores. Sin embargo, nuevas plagas afectaron el sistema parlamentario: corrupción, presidencialismo, descentralización que limita los poderes de las Asambleas, y, sobre todo, el desarrollo creciente de la administración (o la tecnocratización).

La crisis de la democracia que vive México desde varias décadas atrás es, como bien lo sabemos, de otra índole. La presión de diversos actores de la sociedad mexicana por acabar con el sistema de partido único, ha ido creciendo de facto, y cada vez más mexicanos están inconformes con el sistema de representación corporativo y populista del "Estado-PRI". Podemos decir entonces que la crisis de la "democracia mexicana" también es una crisis de representación.

Sin embargo, tal democracia vive, además, una crisis de legitimidad, evidenciada cuando el sistema pierde su capacidad para incorporar y cooptar a todos los grupos y sectores de la sociedad. Reduce así la negociación para la representación de todos esos grupos. Legitimidad que nunca ha sido resultado del voto, ya que la decisión de la sociedad no se respetaba en los procesos electorales.

El país ya ha recorrido varias etapas importantes en este largo proceso de transición, como son: la descentralización, la administración estatal por partidos de oposición, la elección de un jefe de gobierno en el Distrito Federal, lugar cuyos habitantes ya no votaban por el PRI desde hacía muchos años. Sin embargo, si bien es importante en este proceso el hecho de que a la oposición del PRI le sean reconocidos éxitos electorales, sabemos, como en otros casos de América Latina, que no son suficientes las elecciones para que la democracia se vuelva un asunto de carácter popular.

Muchos grupos sociales se han empobrecido mientras un grupo cada vez más reducido de la población ha sido capaz de enriquecerse en los últimos años, sin que este problema haya sido tomado en cuenta por la clase política. De hecho, el reclamo por una democracia plena en México que se ha traducido, como lo hemos dicho, en procesos electorales limpios y respetados, parece ser de momento el tema por excelencia, más que otros temas sobre problemas sociales, lo que no deja de sorprender a muchos analistas europeos. Sin embargo, no pueden explicarse las demandas por una mayor democratización únicamente por las presiones cada vez más fuertes de la sociedad civil. Una simple comparación con algunos países latinoamericanos donde hay procesos similares, así como una lectura atenta de las recomendaciones de organismos internacionales en esta materia, nos convencen de que esa presión real que surge de la sociedad (viniendo a menudo de algunas capas medias con estudios y vocación de servicio social) se acerca a las preocupaciones del gobierno o de organizaciones supragubernamentales por un gobierno mejor.

Por esas razones, el análisis de la transición política en el Distrito Federal es importante. Así, después de recordar la génesis de esa

transición, analizaré las transformaciones de la representación y la negociación entre el Estado local y los grupos ciudadanos.

Las prioridades del nuevo gobierno de la ciudad de México pueden no coincidir con las preocupaciones de los habitantes del Distrito Federal. Éstas, para la mayoría de la gente, como bien lo sabemos, son de índole pragmática: hay preocupaciones (genuinas o construidas por los medios) por la inseguridad y la salud pública, la falta de empleos y la escasez de agua; se solicitan más equipamientos urbanos y preocupan la corrupción y la droga. Claro está que la formulación de las encuestas y el discurso construido por los medios condicionan la propia visión de la "problemática" de la ciudad. Bien conocemos los problemas técnicos de las encuestas con preguntas cerradas (donde se contesta aun sin tener una opinión); pensemos nada más en una formulación así: "De los diez problemas siguientes ponga en orden de importancia lo que más le preocupa", a la cual sigue una lista donde encontramos "problemas" que supuestamente son los que preocupan a la gente (seguridad, droga, economía, falta de trabajo, corrupción, etcétera). De esta forma sabremos que la falta de trabajo preocupa a 26 por ciento y la economía a 17 por ciento de los encuentados, sin saber nunca qué se contestó cuando se eligió "la economía", que para muchos quiere decir la falta de ingreso familiar (que a menudo es sinónimo de falta de trabajo).

La elección de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 como jefe de gobierno del Distrito Federal, vino sin duda acompañada de muchas esperanzas, como es a menudo el caso cuando hay una alternancia en el gobierno. Se pedían (y a veces se prometían también) cambios radicales. Si bien el balance de este primer gobierno dista de ser el caos previsto por el PRI, sí podemos decir que, meses antes de las elecciones del 2000, había generado una impresión de fuerte desencanto.

Sin embargo, sería falso decir que las expectativas eran únicamente de orden material o económico. El desprestigio del régimen del partido único también creó esperanzas de creación de una nueva ciudadanía, nueva administración, nueva acción política y probablemente mayor transparencia, mayor cercanía y reclamo de una más estrecha relación administración-habitante de la ciudad.

La difícil gestación de una transición negociada

El proceso llamado de transición, de democratización o de ciudadanización en el Distrito Federal, es un proceso que no nació con las elecciones de 1997, sino que había recorrido un largo camino donde se representaron papeles significativos no exclusivamente de los partidos. Enumero los siguientes:

- El proceso de descentralización, o sea, la construcción de una democracia local.
- Los efectos sociales del sismo de 1985, donde se han podido comparar dos estilos de gestión urbana, con una ventaja clara de las propuestas ciudadanas sobre la respuesta administrativa tradicional.
- Las políticas neoliberales, aquellas que al acabar con los programas estatales fomentaron la búsqueda de soluciones locales y mecanismos de mercado para el acceso a la vivienda.
- Paralelo a ello, la crisis económica que por lo menos desde 1982 había reducido notablemente la posibilidad de que el partido oficial satisficiera los reclamos de los diversos sectores y grupos del régimen; dicho de otra forma, la crisis económica acarreó la crisis del sistema de integración, "típico" del populismo mexicano.
- Finalmente y quizá el más importante, el cambio social hizo que la gente con mayor escolaridad no se entregara al régimen populista tradicional tan fácilmente; al contrario, estos sectores de la población ya no dan su voz y voto a caudillos o caciques tradicionales, de los cuales "desconfía".

Tendría que añadir que el sistema político mexicano (populista, tradicional) también pierde una gran parte de su legitimidad al acabarse el auge económico y con ello se merma su facultad redistributiva. Con una nueva dosis de liberalismo los mecanismos de legitimación han de cambiar. Y de hecho, habría que admitir que muchas reformas neoliberales resultado de una gestión más tecnocrática (una ra-

cionalización del ámbito burocrático) de la gestión urbana encuentran aliados en todo el sector asociativo, de ONGs, o incluso del propio movimiento urbano popular, los que buscan una administración más tecnocrática y participativa.

La pregunta que debemos hacer entonces es: ¿qué es lo que puede, o qué es lo que va a reemplazar al sistema político mexicano tradicional donde la negociación al margen de la ley estaba así institucionalizada? ¿Cómo se van a instaurar los nuevos tipos de negociación y qué formas tendrán? De hecho, bien puede verse la tensión que existe entre el sistema llamémoslo tradicional de relaciones sociales determinadas por la jerarquía, el paternalismo y la negociación por sectores, y el ideario del sistema individualista-democrático donde el lugar de cada individuo se define a través de una supuesta competencia libre, garantizada por el marco legal institucional.

El sistema de compromisos en México entró en crisis por las razones arriba señaladas. Los analistas llevan años estudiando la "disolución del corporativismo sindical"; sin embargo, dicha transición ha sido sumamente dolorosa y lo puede ser aun más, ya que el sistema de compromisos o de negociación que se deterioró, podía, por lo menos hasta 1982, satisfacer a muchos sectores de la sociedad, mientras que la democracia que aún esta por instaurarse se promueve al menos por dos tipos de actores que, al prescindir de las formas tradicionales de negociar los compromisos, corren el peligro de perder en elecciones. Esto es debido a que la cultura política cambia lentamente y en forma particular la producción de nuevos medios de integración política. El sistema de solidaridades (hablo del proceso de integración del Estado que irriga a la nación) sigue funcionando con los mismos grupos de presión, las mismas asociaciones vecinales —como veremos más adelante— o gremiales, y sobre todo con los mismos principios de cultura política (lealtad, parentesco, confianza, etcétera) que aún siguen vigentes.

Claro está que no todos los actores políticos tienen la misma visión de lo que podría ser un sistema mexicano más democrático. En consonancia con el discurso neoliberal dominante, tenemos actores colectivos que impulsan una "democracia liberal". Como bien se sabe,

se trata de aquéllos preocupados por derrumbar las viejas corporaciones para dar paso a un mayor individualismo, una libre competencia mayor en los mercados (o en la política), cuyo discurso legitimador se apoya en temas populares tales como el fin de la corrupción o la igualdad de todos ante la ley. Estos actores "modernizadores" no parecen estar preocupados por la construcción de nuevos procesos de integración. Sin embargo, a diferencia de aquellos países que impulsaron de antemano esas políticas, esencialmente los anglosajones, en México, al momento de impulsarlas o copiarlas, no se tenía el nivel de equipamiento, vivienda, infraestructura, etcétera que tenían las ciudades de los otros; por el contrario, México se caracteriza por una situación de carencias y desequilibrios socioespaciales (la llamada urbanización dependiente). Pese a la oferta de servicios de lujo para las clases dominantes, a menudo servicios privados, y pese a un buen nivel de oferta para las clases medias, sabemos que la mayoría de la población sigue luchando por la obtención y el mantenimiento de los servicios básicos.

Por otro lado, como aliados objetivos en esta transición, encontramos a aquellos actores que reclaman también el fin del sistema tradicional de negociación corporativa, aunque no en nombre de un individualismo creciente sino en nombre de una mayor competencia, de una administración más profesional y de una mayor transparencia en la conducción de la cosa pública. El gobierno electo de la ciudad de México y su administración se inscriben en su mayor parte en esta línea política y su actuación nos refleja la fuerza del sistema de integración anterior, y la dificultad de construir nuevos tipos de integración o solidaridad. Vemos también que el reclamo por una buena gestión en el manejo del sector público es una demanda popular extendida en las clases medias y en asociaciones como las ONG, para quienes el manejo de los bienes comunes exige una mayor racionalidad donde el gasto del dinero público debe ser confiado a administradores con mayor pericia. Sin embargo, una experiencia que cuenta con poca redistribución, y pocos resultados materiales en épocas de crisis económicas no es una situación que "interese" a los más pobres, es decir, a la mayoría. Aunque se escondan detrás

de un discurso de racionalización y mejor manejo de los asuntos públicos (sanear las finanzas, pagar el precio real de los servicios, etcétera), los años neoliberales han significado para la ciudad un freno importante de los residuos populistas, a través de la privatización y la redefinición de las cargas tributarias (concesiones a empresas privadas, por ejemplo en materia de recolección de residuos o en el transporte, quiebra de la Ruta 100).

Las dificultades de la democratización

Como dije al inicio, si bien la falta de democracia no parece ser el problema fundamental de la mayor parte de los habitantes de la ciudad, para numerosos actores el problema es la mala representación política de sus habitantes. Cuando se votó por el jefe de gobierno por primera vez en 1997, hacía más de una década que los habitantes de la ciudad no votaban mayoritariamente por el partido oficial, que hasta entonces había gobernado la ciudad. Cualquiera que fuese el desempeño de la administración del Distrito Federal, el hecho de ser nombrado por el presidente de la República, en contra de la tendencia política de la mayoría de los habitantes, le quitaba toda legitimidad. Es decir, las elecciones en sí mismas no constituyen la democracia plena, pero no hay democracia sin ellas.

Sin duda como resultado de las políticas de descentralización y de las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales, el interés por ese eslabón de la política ha ido creciendo. Con una renovada importancia dentro de la administración pública, la política local ha sido revalorada por los propios mexicanos y ha sido evaluada como el lugar donde se puede negociar el otorgamiento de bienes y servicios urbanos.

De hecho, numerosos casos nos recuerdan procesos similares. En la Europa de los años setenta cuando llegaron a la administración de los gobiernos locales (alcaldías en Francia, Gran Bretaña, Italia) nuevos equipos de izquierda, apoyados por clases medias mejor preparadas, introdujeron nuevas técnicas de gestión urbana. Esas nuevas técnicas se fundamentaban en la persuasión, la búsqueda de

compromisos y consensos lo más amplios posible. Así, contaron con otro tipo de legitimidad, más pragmática, y con nuevos compromisos de clase.

Existía, entonces toda una estructura de mediación entre el gobierno local y los habitantes del Distrito Federal, organizada alrededor de un consejo consultivo con juntas vecinales, asociaciones de residentes, jefes de manzana, etcétera (véase por ejemplo la reformulación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984). Un paso decisivo se había dado con la creación en 1987 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Si bien, hasta la elección de 1997, esta Asamblea reprodujo formas de legislar tradicionales del sistema mexicano (mayoriteo del partido oficial), tuvo el mérito de exponer y a veces hacer público debates sobre algunos temas importantes del desarrollo de la ciudad (sobre la contaminación, los vendedores ambulantes, etcétera). Así lo explica la responsable de una asociación de vecinos:

> Funcionaba un organismo que se llamaba Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El Consejo Consultivo estaba formado por 16 presidentes, representantes de cada una de las delegaciones. Eso era yo cuando se discutió el tren elevado, era la representante por Miguel Hidalgo. Entonces, tuve el puesto de presidenta de colonia por 3 años, después descansé los siguientes 3 años porque es lo que marca la ley. Después volví a ser electa y llegué a ser presidenta en la junta de vecinos de Miguel Hidalgo; se supone que todas esas presidencias eran apolíticas, sin embargo, no lo eran tanto. Por ejemplo, nuestras oficinas las pagaba el gobierno y también todo lo que necesitábamos. Mes por mes pasábamos nuestra lista de sueldos de las secretarias, gastos de papelería y lo que necesitábamos para nuestras juntas, café, galletas, refrescos y todo lo demás. Mes por mes nosotros pasábamos al gobierno nuestra lista. Por muchísimo tiempo, también el vecino, el ciudadano, había perdido la confianza en ese Consejo Consultivo, porque desgraciadamente muchísimos de los presidentes eran personas que estaban con el sistema. En un momento dado, cuando el gobierno decía "va tal cosa", pues va tal cosa. Sin embargo, en el último Consejo Consultivo, del que yo formé parte, fue clasificado como el

mejor Consejo Consultivo que ha tenido la Ciudad de México. Incluso ahora que se habla de la nueva ley de participación ciudadana, muchos vecinos de todas las delegaciones, que formaban un grupo interdelegacional dijeron que querían volver a la juntas de vecinos, donde ahí éramos fuertes. Entonces, la mayoría de los que estábamos ahí sentimos que nuestra responsabilidad era plenamente hacia el vecino, era él quien nos había dado la confianza, que en un momento dado pues sí teníamos que irnos en contra de los proyectos del gobierno, como en el caso de General Motors, Chapultepec, y el tren elevado. Antes de este periodo [...] el gobierno trataba de disparar la economía con el suelo urbano, con la construcción, en todas nuestras zonas. El fenómeno de Polanco surge realmente con el sismo de 1985. Ahí se dio la transformación de Polanco. Pero Lomas de Chapultepec, Bosques de las Lomas, Lomas Reforma, Lomas de Bezares, Lomas Altas, etc., que son indiscutiblemente las mejores zonas del Distrito Federal, son las mejores zonas, éstas son las más apetecibles para los constructores inversionistas, etc. Es así que nos percatamos de que había grandes modificaciones al uso del suelo, que se daban de la noche a la mañana. Donde había una casa, se construía un edificio, y donde había un edificio se aplicaba el sistema de transferencia de potencialidades y se diseñaba con el doble de pisos de lo que debería de tener...

Entrevista con una responsable de la asociación de vecinos de Polanco

Que poco a poco este sistema de intermediación haya perdido crédito y legitimación política por las razones mencionadas, no significa que no haya funcionado. Fue capaz de organizar una cierta negociación en algunas colonias, dialogar respecto a la edificación del equipamiento (aunque a veces se imponía el previsto en vez del que más se necesitaba en el barrio), e incluso, en ocasiones, la gente fue capaz de influir en la política local; bastaría mencionar un caso conocido: el de las Zedec (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado) y la construcción del Metro en la colonia Polanco, sin pasar por alto a la Cocoder (Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del D. F.) y su función de freno de la urbanización. Sabemos que el tipo de participación de los residentes está siempre relacionada con

el nivel socioeconómico: en las colonias de menor ingresos, encontramos demandas de más y mejores servicios, mientras que en las colonias residenciales de mayor ingreso se pide frenar la densificación. Debemos coincidir con algunos autores sobre el hecho de que si bien en lo general no se respetan los planes y la normatividad existentes, la creciente institucionalización de la planeación ha ido restringiendo el poder discrecional del gobierno del Distrito Federal, con lo que una parte de los habitantes de la ciudad de México, esencialmente la burguesía, se ha apoderado de esos instrumentos, como ha sucedido en otros países. Sobre esta forma de participación, es sugerente el siguiente comentario hecho por un funcionario del gobierno del Distrito Federal.

> Yo diría que hasta ahora quienes se han beneficiado de esta actitud participativa han sido precisamente las capas más altas, porque están mejor organizadas, saben lo que tienen, conocen sus intereses claramente. En estas zonas residenciales que son muy centrales, tienen una infraestructura muy buena, y su vocación es tener oficinas, comercios y grandes edificios, es un absurdo que están congeladas por la participación de la gente. Claro, también ha habido participación de gente de bajos ingresos. De hecho, nosotros estamos impulsando esta participación; tenemos lo que llamamos programas parciales, es un tercer nivel de los planes que son locales, con espacios menores a una delegación, en donde hay una metodología participativa muy intensa; estamos promoviendo talleres de trabajo, reuniones con todos los grupos de interés de la zona, discusiones abiertas para llegar a definir las características del plan. Eso es una experiencia muy bonita y está dando frutos sobre todo en zonas de más bajos recursos

Sin embargo, a pesar de algunos logros, la administración de la ciudad, bajo un regente designado, a la vez que pierde legitimidad se convierte en un sistema oficialista, incondicional del PRI, y en una organización más destinada a captar el voto de los ciudadanos.

Como resultado de la agudización del problema de legitimidad, después de las elecciones de 1988, el gobierno pareció no tener otra opción que seguir adelante con la reforma del Distrito Federal. De

ahí surgió la primera Asamblea de Representantes, la cual dio un empujón más a la institucionalización de la participación ciudadana. Llegó poco después el plebiscito sobre el estatuto del Distrito Federal (¿estado de la federación?, ¿gobernantes electos?, ¿órgano legislativo propio?) además de la instauración de audiencias públicas para determinar la gobernabilidad del Distrito Federal.

En julio de 1994 se aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. que acordó la elección de consejeros ciudadanos para 1995. Esto fue un paso más hacia una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisión o de vigilancia de la administración pública. Con la elección de 365 consejeros ciudadanos en los 16 consejos delegacionales, la puerta quedó definitivamente abierta para una mayor participación, independiente del aparato priista.

En mi opinión, al primer gobierno electo del Distrito Federal le tocó abrir canales no tradicionales de intercambio de los productos políticos, ya que la relación clientelar no resuelve en el largo plazo la demanda de gestión de la cosa pública más institucionalizada (en otras palabras, la demanda de democratización). Casi tres años después, seguían coexistiendo tres tipos de organización de la administración de la ciudad. El gobierno empleaba alternativamente la gestión tecnocrática, o bien reconstruía redes clientelares (basta recordar el asunto de la leche Betty),[1] o bien instauró mecanismos de cogestión con los usuarios de la ciudad. No supo o no quiso implantar rápidamente espacios intermedios donde discutir demandas, ordenarlas y aceptarlas en la toma de decisión (esperamos más de un año una Ley de Participación Ciudadana que en algunos aspectos significó un retroceso, en comparación con la ley anterior).

No obstante, al elegir comités locales no partidarios se opacó la lectura de los procesos políticos, justamente al despolitizarlos. Disminuyó así el interés de los ciudadanos (en eso consistió uno de los avances de los reformadores norteamericanos cuando, en los años veinte, para acabar con las maquinarias políticas corruptas, de hecho terminaron acabando también con una cierta representación

[1] H. Combes, "Des leaders sociaux devenus députés", *Trace*, núm. 36, 26-36.

popular, los grupos políticos de tipo populista y con los partidos de izquierda, el socialista en particular).

Me parece sumamente importante analizar la contradicción que podemos ver entre el deseo de llevar a cabo una reforma que motive la participación y los problemas que la administración del PRD encuentra con la introducción de esa reforma. Tomó mucho tiempo introducir la ley de participación ciudadana, pero ¿por qué? El PRD, como fuerza electa legitimada por el voto, encontró, una vez en posesión del poder o como gestor de la ciudad, todo un tejido de actores del sistema anterior, a menudo conocedores de los problemas locales, con cierta competencia y legitimidad frente a la nueva legitimidad del PRD. Y frente a esas antiguas formas de participación (que de hecho los militantes del PRD se niegan a reconocer como participación) se entiende bien que este partido haya tenido dudas a la hora de introducir una ley de participación más amplia. Además, esta participación suponía un contrapoder importante a su autoridad, de por sí limitada por un presupuesto inferior al del régimen anterior y por el corto periodo de su primera gestión (3 años). Sobre este dilema cuenta un funcionario del gobierno del Distrito Federal:

> Ahora, la ley de participación está también en un momento de transición. Lo que a nosotros nos interesa es que el Distrito Federal sea un estado más como cualquier otro de la República mexicana, con todas sus prerrogativas y derechos. ¿Eso qué implica? Que haya municipios, con cabildos que sean electos. Es ahí donde existe una representatividad y pluralidad. Lo delicado es generar una participación de la población civil, que tuviera atribuciones de decisión, porque entonces ahí empezaríamos a tener contradicciones. Tendríamos como dos gobiernos paralelos y eso, creo, hay que evitarlo. Entonces, se está buscando una participación donde estén representantes de barrios, de colonias y delegaciones, pero con funciones de asesoría, de consultoría, de promoción, pero no como funcionarios públicos pagados, ni con atribuciones de decisión. De ser así, entraríamos en contradicción cuando se elija a los representantes directos de la población.

Hay otra contradicción más de este proceso de democratización que debemos señalar. Aquel que opone la voluntad reiterada de

modernizar la gestión local a las necesidades electorales. La voluntad afirmada por el gobierno del Distrito Federal de atender el interés público y ya no a intereses de grupos y clientelas corporativizados genera el "disgusto" de su propio electorado, sea éste el "tradicional", que entonces no entiende que ahora "no le toque" (que no reciba los "frutos" de su voto) o simplemente el militante rencoroso, porque "los del PRI" son atendidos al igual que ellos.

Aun así, pregunto si esa "racionalización" de la gestión urbana, esta tendencia hacia la autonomización del campo burocrático, significa democratización. Ya sabemos que este tipo de gestión (la llamada democracia participativa) muy a menudo choca con la democracia representativa. Aún más, pienso que nuestro análisis debe partir no del presupuesto de que la meta de la democratización sea la democracia "directa", la definición del bien público de manera más compartida por los ciudadanos o vecinos, sino el análisis de las formas emergentes de los procesos de legitimación, de las formas emergentes de gestión social "moderna", como habíamos analizado acerca de las mediaciones corporativistas. Un diputado de la Asamblea del Distrito Federal se refiere a la relación entre el toque populista y hacer política de otra forma:

> [...] llegas con una concepción muy tecnicista y quieres aplicarla a la sociedad en un momento dado y ¡rájale!, encuentras que tienes que cambiar tu discurso, tienes que ir a ser más sencillo con la forma de expresarte, tienes que entender y adecuarte al idioma y al dialecto de la gente, al caló, porque te metes directamente al barrio donde te van a estar albureando, te van a estar cotorreando, a veces ni siquiera te das cuenta de lo que te están diciendo para cotorrearte, pero te vas acostumbrando; de estudiante lo conoces, conoces el caló, conoces los cotorreos, pero el albur fino de la gente de los barrios es más interesante, o sea, entras en otra situación, pero además con mucho contenido; lo que tú has venido leyendo lo puedes decir mucho más sencillo, más cotidiano. Te das cuenta que la gente hace sus interpretaciones y tiene claro cuál es su problemática y lo expresa de acuerdo a sus condiciones. Entonces, tienes que ser capaz de poder entender, interpretar en forma tan simple... del hecho que te explican las cosas sin

tecnicismos, sin darle vuelta a las cosas. ¡La neta es así! Pues sí, eso es parte de la formación.

Al fin y al cabo, se trata de instaurar un nuevo modelo de dominación, llamémoslo moderno, que privilegia la pedagogía, el modo "soft" como diría Sergio Zermeño, pero que implica modificaciones en las relaciones entre clases sociales.

Este modo de dominación implica participación, reunión y exposición de las demandas ciudadanas, pero también la redefinición en la jerarquía de las necesidades de las capas populares en materia de equipamientos, así como en materia cultural y social. Se dirige, así a la construcción de necesidades, demandas o estilos de vida.

Podría concluir entonces que sin duda la democracia se fortificó con la elección del jefe de gobierno y sobre todo al conseguir la alternancia. Hoy hay pruebas de una administración posible fuera del PRI, que ha reforzado el pluripartidismo en México. Quedan, sin embargo, incertidumbres en cuanto al nuevo estilo de la administración. ¿Qué tipo de representación debería plantearse en lugar de la negociación por sectores, con prácticas paternalistas, de intereses compartidos y bien comprendidos por las partes?

Por supuesto que no hay una definición exclusiva de buen gobierno de la ciudad, ni siquiera un acuerdo sobre el sentido que toman las distintas definiciones. Ya vimos que de momento en México prevalece la idea de que un buen gobierno es un gobierno que trabaja con honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, para una transición democrática acertada haría falta debatir sobre los temas de mayor interés para la vida cotidiana. Dicho de otra forma, las elecciones limpias y una gestión limpia son indispensables pero no definen qué tan buen gobierno local se es. Para eso se necesitaría responder a las preguntas siguientes:

- ¿Qué tipo de ciudad queremos? ¿Una donde se deje actuar a las fuerzas segregacionistas naturales o una donde se norme para favorecer la mixtura social y de usos del suelo? ¿Un gobierno que trabaje en el sentido de garantizar un acceso equi-

tativo a los bienes y servicios urbanos para el conjunto de la población o que deje a las fuerzas del mercado decidir sobre los tipos de bienes y servicios según las necesidades de cada uno, que se confunden con las capacidades económicas?

- ¿Se desea dejar hacer a un gobierno electo y en consecuencia legítimo, para llevar a cabo su programa específico y explícito, apoyándose sobre la representación popular depositada en el parlamento? o ¿se quieren impulsar otros canales de representación popular buscando un diálogo directo con la sociedad civil a través de la tecnología de la participación social?
- ¿Qué tipo de crecimiento económico se puede impulsar en un contexto de creciente competencia entre las ciudades? ¿Queremos, en suma, facilitar las acciones del capital privado sobre el espacio urbano, o tomar medidas para promover las actividades deseadas?

GOBIERNO Y DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL: CÁRDENAS, EL PRD Y EL HUEVO DEL PÁRROCO*[1]

Peter M. Ward[2] *y Elizabeth Durden*
Universidad de Texas en Austin

Por razones correctas o erróneas, la ciudad de México tiene la fama de ser la menos atractiva de las megaciudades para vivir. A diferencia de Nueva York y Los Ángeles, las megaciudades más cercanas, la mayoría de sus habitantes, con la posible excepción de los *chilangos* ahí nacidos, recomiendan poco la residencia permanente. E incluso los habitantes arraigados parecen estar preocupados por la aparente falta de soluciones a los grandes problemas del tránsito vehicular, la contaminación ambiental y la ola delictiva que hacia 1997 amenazaba con devorar a la ciudad. Sin pretender trivializar, uno debe preguntarse si estos problemas son ahora más graves que hace diez, veinte o treinta años. En algunos aspectos sí lo son, pero en otros lo son menos, y quizá en grado considerable. Cualquier observador de largo plazo sabe que los escritores se han quejado de la vida en esta ciudad durante siglos, literalmente. Y también saben que desde la década de 1970 en particular, los escritores de vena apocalíptica han

* Traducción de Ramón Blas Cota Meza.

[1] La frase proverbial "Bueno en partes, como el huevo del párroco" es atribuida a un cartón de la revista satírica del siglo XIX *The London Charivari*, que describe a un nervioso párroco joven sentado a la mesa con su obispo, quien le pregunta si el desayuno es de su agrado. El párroco, temeroso de decir que no, balbucea: "¡Tiene partes excelentes!", *Brewer's Dictionary of Phase and Fable*, 14a. ed., revisada por I.H. Evans, 1989, London Cassell Publishers, 259.

[2] Agradecemos a la LBJ School of Public Affairs Policy Research Institute (Metropolitan Program) 1999-2000 y al Institute of Latin American Studies, Mellon Travel Grant, 1999, su apoyo para realizar esta investigación.

predicho la implosión de la ciudad, previendo que la población del año 2000 alcanzaría los 26-28 millones de habitantes, los cuales perecerían asfixiados en un "Hiroshima ecológico" (*Time*, 2 de enero, 1989).

En otro lugar (Ward, 1998) hemos procurado ofrecer un análisis detallado de la producción y reproducción de este ambiente urbano y sus aspectos más problemáticos. Pero suspendiendo por el momento toda opinión genuflexa acerca de si el tejido urbano de la ciudad se ha deteriorado o no, hay dos hechos de la mayor relevancia. Primero, hasta 1997, los ciudadanos del Distrito Federal estaban privados de sus derechos electorales, siendo gobernados por un regente designado por el presidente, y sólo a partir de esta fecha empezaron a elegir a su jefe de gobierno. Segundo, el tratamiento de estos problemas era en principio un asunto de manejo político. En efecto, el inconveniente de tener un rival político de consideración que no fuera de las confianzas del presidente, junto con el temor a la incompetencia en un espacio que era visto como coto presidencial, fue anatema de las sucesivas administraciones priistas, lo cual ayuda a entender la larga negativa a tener elecciones abiertas sino hasta 1997 (Ward, 1989). También ayuda a explicar por qué la reforma política de 1996 pospuso hasta el 2000 la elección del subalcalde y por qué la discusión sobre la naturaleza y estructura del gobierno del Distrito Federal fue pospuesta hasta 1997. Mucha gente deseaba saber si la democracia funcionaría en el Distrito Federal o si conduciría al estancamiento y la ingobernabilidad, como algunos aún temen.

La diferencia cualitativa, entonces, es que, a partir de 1997, el desempeño administrativo y los resultados de la gestión quedaron sujetos a elección. En efecto, las elecciones cumplen ahora el importante papel de referéndum sobre el desempeño del alcalde.[3] Este ensayo tiene en perspectiva el referéndum de la elección del 2 de julio de 2000 sobre el primer gobierno de la ciudad electo democrá-

[3] El nombre oficial del cargo es jefe de gobierno, pero aquí utilizaremos el título más breve de alcalde. El primer periodo del primer gobierno electo fue de tres años, pero a partir del 2000 sería de seis y los jefes delegacionales también serían electos.

ticamente. Enfoca la administración del Partido de la Revolución Democrática (PRD) desde el inicio de la administración el 5 de diciembre de 1997 y la gestión y logros del primer alcalde, Cuauhtémoc Cárdenas, hasta su renuncia casi dos años después para contender por la presidencia. Presentaremos también algunos comentarios sobre el desempeño de la alcaldesa sustituta, Rosario Robles, desde que asumió el cargo hasta el otoño de 1999. Este trabajo pretende interpretar las políticas y los acontecimientos sobre la base de documentos y entrevistas y no intenta comparar estos datos con los de administraciones anteriores del PRI. En otro lugar hemos presentado nuestra interpretación del desempeño de las anteriores regencias (Ward, 1998). Por otra parte, las bases de comparación y la estimación de la confiabilidad de los datos de las administraciones anteriores quedan fuera del alcance de esta investigación. Más aún, al ser designadas y sujetas a una racionalidad política diferente, esas administraciones son difícilmente comparables con una autoridad y una legislatura electas democráticamente.

Los retos del primer gobierno de la ciudad de México electo democráticamente

Demografía, economía y política

Al igual que casi todas las grandes ciudades latinoamericanas, el área de la ciudad de México se traslapa con otras jurisdicciones (Ward, 1999), extendiéndose a lo largo de 16 delegaciones en el Distrito Federal y más allá de los límites de no menos de 38 municipios, todos los cuales, salvo uno, pertenecen al Estado de México. Ni Buenos Aires ni São Paulo muestran este grado de atomización y no hay en América Latina ninguna tradición de gobiernos metropolitanos con tantos niveles de gobierno que nos ayude a ubicar esta complejidad. En la ciudad de México hay una diversidad de autoridades locales, algunas electas y otras no (dentro del Distrito Federal). Por tanto, hay una diversidad de gobiernos y niveles de gobierno (federal, estatal y del Distrito Federal), los cuales, al tiempo que presen-

tan el potencial de coordinación y planeación a gran escala, también presentan problemas de relaciones intergubernamentales y rivalidad, especialmente donde se yuxtaponen autoridades provenientes de diversos partidos políticos.

Desde la década de 1960, la población del Distrito Federal comenzó a establecerse en las municipalidades aledañas del Estado de México. En 1970, la población de esta inmensa área metropolitana totalizaba 9.2 millones de habitantes, 20 por ciento de los cuales se asentaba en las áreas circundantes a la ciudad. Las predicciones de que esta joven población alcanzaría los 30 millones hacia el año 2000 se evidenciaron como erróneas en la medida en que el país en conjunto comenzó a experimentar una profunda "transición demográfica" que redujo la tasa de crecimiento del 3.3 por ciento a menos del 2 por ciento a partir de 1980 (Benítez Zenteno, 1995). En esta transición, la ciudad de México ha manifestado dos procesos. Primero, una reducción del crecimiento de la población del 5.5 por ciento en la década de 1960 a 2.3 por ciento recientemente (Rowland y Gordon, 1996: 179) como consecuencia de una declinación en la tasa de crecimiento natural y de la migración interna. Segundo, ha habido una notable descentralización y desplazamientos centrífugos de la población desde las delegaciones hacia suburbios fuera del Distrito Federal. Esta tendencia se ha reforzado por desplazamientos de la población hacia otras partes del país como consecuencia de políticas de descentralización y por decisiones individuales de familias de clase media. Según Conapo, esto ha provocado una ligera pérdida neta de población en términos del flujo de migración (Conapo, 1996, pero véase Ward, 1998).

En conjunto, estos procesos han provocado una declinación de la tasa absoluta de crecimiento, de tal modo que la población del área metropolitana, que era alrededor de 15 millones de habitantes en 1990 (56 por ciento en el Distrito Federal), alcanzaría los 18-19 millones en el año 2000 (50 por ciento en el Distrito Federal y 50 por ciento en el Estado de México). Cuando Cárdenas fue electo alcalde en 1997, nominalmente debía atender a 9 millones de habitantes. Pero tenía que conjugar sus políticas para atender el doble de pobla-

ción en el área metropolitana, forjando relaciones intergubernamentales con los niveles federal y estatal, así como con una constelación de autoridades municipales de los más diversos tintes políticos.

El perfil económico de la ciudad ha cambiado notablemente durante los últimos treinta años, y con mayor fuerza durante los últimos diez. De tener una posición preeminente como generadora de producto interno bruto (PIB) en el modelo de sustitución de importaciones, la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) resultó más afectada que otras ciudades cuando el país viró hacia el modelo exportador ahora vigente. En el periodo de 1980 a 1985, su participación en el PIB descendió del 36 al 32 por ciento. Debido principalmente a una caída de la producción manufacturera (–5.8 por ciento anual durante el mismo periodo), el Distrito Federal resultó especialmente afectado en la medida en que las grandes empresas comenzaron a descentralizar sus operaciones hacia los estados cercanos y hacia el norte. La declinación del Distrito Federal como centro de las decisiones económicas se manifiesta también en el hecho de que, mientras en 1982 alojaba a 287 de las 500 empresas más grandes, en 1989 sólo le quedaban 145 (Parnreiter, 1999). En resumen, la ciudad ha reducido su participación en el PIB industrial del 43 al 30 por ciento (Puente, 1987; Huerta García, 1993), si bien continúa siendo importante en actividad manufacturera, a pesar de la disminución de empleados de un millón en 1980 a 750 mil en 1987 (Garza, 1987). La participación de la ZMCM en empleo manufacturero cayó alrededor de 45 por ciento en 1980 a 33 por ciento en 1990 (Aguilar, 1996), como también cayó el empleo total, si bien en porcentaje menor.

Paradójicamente, la economía de la ciudad se ha recuperado en forma notable de las secuelas de las crisis de los ochenta y de 1995. El porcentaje del PIB generado por el Distrito Federal creció de 21 a 23 por ciento entre 1988 y 1996, y es una de las pocas entidades en las que el PIB per cápita fue mayor en 1995 que en 1980, en parte, por supuesto, debido a que su población no se ha incrementado en términos absolutos (Parnreiter, 1999). La recuperación económica parece haber provenido de dos fuentes principales. Primero

de la reestructuración que hizo más eficiente al sector manufacturero con tasas de crecimiento de casi tres por ciento en 1993-1997.[4] Y segundo, al hecho de que el sector servicios de la ciudad ha tenido un crecimiento impresionante hasta llegar a ser el más importante en términos de PIB y empleo. Esta expansión incluye servicios avanzados para la producción y un desplazamiento hacia los servicios en general. El empleo en "bienes raíces y servicios financieros y profesionales" creció rápidamente, alrededor de 60 por ciento entre 1990 y 1997 (Parnreiter, 1999). Como reflejo de esta tendencia, la participación del Distrito Federal en las "500 empresas más grandes" subió hasta 213.

Sin embargo, esta recuperación ha tenido un efecto limitado sobre el empleo, con una población económicamente activa que ha crecido más lentamente que la del país en conjunto y con severas limitaciones a la creación de empleos manufactureros. Mientras la industria absorbía 50 por ciento del empleo formal en 1980, en 1990 sólo absorbió 20 por ciento (Cárdenas Solórzano, 1999). Más aún, los salarios han declinado en términos reales y la ventaja salarial que el Distrito Federal tenía tradicionalmente sobre otras partes del país había desaparecido casi por completo hacia fines de los 1990. Parece probable también que haya habido una tendencia hacia la polarización salarial en los años recientes. Ciertamente, en términos de migración, la ciudad de México había sido vista siempre como el receptor y la estación final de la movilidad interna. Sin embargo, las limitadas oportunidades de empleo, los bajos salarios y las expectativas de mejoría en otras regiones están provocando una creciente exportación de mano de obra hacia otras ciudades y a Estados Unidos. El Distrito Federal se ha convertido ahora en una importante y notable fuente de migración transnacional (Durand, 1999). La comprensión de esta aparente paradoja de crecimiento e intensificación de la crisis ayuda a matizar la comprensión del telón de fondo de la administración política de la

[4] Si bien algo de este incremento podría atribuirse a la reorganización interna de las empresas, a la reclasificación de obreros como trabajadores del sector servicios y a cierto desplazamiento de obreros manufactureros hacia el sector informal.

ciudad bajo Cárdenas. No es un accidente que el alcalde haya subrayado estas limitaciones en sus informes anuales.[5]

En 1997, el Distrito Federal, al igual que su contraparte argentina un año antes, rectificó la anomalía de no contar con un gobierno electo. En el Distrito Federal la forma de gobierno municipal había sido anulada en 1929 después de que fue evidente que la administración de la ciudad se estaba colapsando debido a la formación de facciones políticas y pugnas internas (Meyer, 1989, Perló, s/f). Al sujetar la designación de la autoridad al presidente de la República se previó que las pugnas facciosas se reducirían y que la administración se volvería más dirigista y menos democrática. Esto dio al PRI y al presidente control total de los asuntos de la ciudad por casi sesenta años, pero hacia principios de la década de 1990 la situación cambió notablemente. El Partido Acción Nacional (PAN) había ganado varios municipios principalmente en los distritos de ingreso medio del noroeste del área metropolitana, control que ratificó y aumentó en las elecciones municipales de 1996, así como ganando otros dos distritos donde el PRI había sido tradicionalmente fuerte.[6] Igualmente significativas fueron las victorias del PRD en los municipios predominantemente obreros de la región oriental (notablemente Netzahualcóyotl, Texcoco, Los Reyes y Chimalhuacán). Para su alivio, el PRI mantuvo el control de los municipios pobres de Chalco y Ecatepec, en el este y el noreste, respectivamente. A fin de sincronizar las elecciones municipales con las del Distrito Federal del 2000, las de 1997 eligieron autoridades para tres años, en vez de cuatro.

Menos de un año después, la escena estaba lista para la elección no federal más importante de la historia, la cual Cárdenas ganó abrumadoramente con 48 por ciento de los votos, casi el doble de su competidor más cercano (PRI). En la elección de la recién creada Asamblea Legislativa (ALDF), el PRD también arrasó, ganando 38 de los 40 distritos y perdiendo así el derecho a curules plurinominales,

[5] Los informes de gobierno pueden consultarse en la página web del gobierno del DF: www.df.gob.mx.

[6] Nicolás Romero y San Martín de las Pirámides.

las cuales (26) pasaron a manos de la oposición, principalmente el PAN y el PRI. Eventualmente, este triunfo del PRD en la ALDF resultó agridulce por haber sentado en curules a un gran número de líderes locales cuya diversidad de agendas y falta de experiencia legislativa provocaron reconsideraciones en las cabezas administrativas perredistas del Distrito Federal.

Desafíos y limitaciones de Cárdenas y el PRD

Antes de evaluar la administración del PRD, será importante identificar algunos de los desafíos que Cárdenas enfrentó y las limitaciones inevitables dentro de las cuales debía trabajar. Al igual que cualquier otro gobernador de México, era poco lo que Cárdenas podía hacer para modificar las variables fundamentales demográficas, económicas, de planeación estratégica, salarios, política fiscal nacional, tasas de intercambio y otras. En el mejor de los casos sólo podía concentrarse en aspectos de administración microeconómica. Ésta es la razón por la que dijimos al inicio de este ensayo que el trabajo de un jefe de gobierno de la ciudad es esencialmente político, más que económico.

Además, Cárdenas contaba con muy poco tiempo, tres años, y en realidad dos si iba a lanzar su candidatura por la presidencia. Y a pesar de su resonante victoria, los medios de comunicación controlados por el PRI probablemente le serían hostiles, e incluso no podía esperar que la prensa independiente le lanzaría flores. Podía esperar también ser obstaculizado por la oposición y el ejecutivo federal, que controlaba el dinero a través de Hacienda. En el Congreso tuvo suerte porque el PRI perdió la mayoría en la cámara baja (que continúa teniendo influencia sobre el Distrito Federal), lo cual significaba que tendría menos trabas que las que en un principio pudo haber previsto (y aun así, no podría decirse que la mayoría no priista le hizo muchos favores).

Otra limitación fue que la reforma que le dio el triunfo electoral resultó "a medias", pues muchos aspectos de control administrativo quedaron ambiguos. Específicamente, quién designaría al jefe de la

policía y al procurador de justicia del Distrito Federal, si el presidente o el jefe de Gobierno; cómo se manejaría la larga transición entre agosto y la toma de posición en diciembre; cuál sería el papel de los alcaldes locales y la ALDF; qué instancia tendría la última palabra sobre el proceso legislativo mismo, la ALDF o el Congreso de la Unión. Al igual que casi todos los líderes políticos, Cárdenas guardó silencio sobre la mayoría de estas cuestiones.[7] Hubo también sabotaje directo de la administración saliente, la cual soltó el control de las cosas en los últimos meses, especialmente en el área de seguridad pública, que había alcanzado niveles críticos entre 1995 y 1997 en una tendencia que de por sí había crecido mucho desde 1990. Los robos crecieron 57 por ciento, los asaltos 14.2 por ciento y las violaciones 5 por ciento. Sólo la tasa de homicidios había descendido alrededor de 59 por ciento (Alvarado y Davis, 1999). Hacia el otoño de 1997 parecía claro que las bandas de policías y ex policías estaban en completa libertad de atacar a los ciudadanos con impunidad.

Cárdenas podía, por supuesto, alegar que había tenido poco tiempo para arreglar las cosas, que había enfrentado obstáculos insuperables y que había sido obstaculizado por la oposición del PRI. Pero también estaba obligado a presentar resultados tangibles en una o dos áreas prioritarias, así como sentar precedentes de políticas laudables y creíbles aun si sus resultados sólo se pudieran apreciar en un plazo más largo. El área prioritaria fue la seguridad pública. Otras fueron la cuestión ambiental, el crecimiento explosivo de organizaciones locales y un ambiente general de orgullo cívico. Muchos de estos problemas sólo podían encararse fomentando la conciencia política y la participación popular. Fue precisamente por estas razones que la plataforma electoral de Cárdenas, "Recuperar tu ciudad", alcanzó tan amplia resonancia y dio el tono de su administración.

La campaña y la victoria electoral de Cárdenas elevaron las expectativas dramáticamente. Él había demostrado que la izquierda podía ganar la ciudad y prometido devolverla a los ciudadanos. Hasta

[7] Eventualmente el presidente Zedillo dio a Cárdenas luz verde en todas estas cuestiones, quizá para ponerse a salvo de acusaciones de ingobernabilidad.

cierto punto, él mismo se contagió de esta euforia, cometiendo el grave de error de comprometerse a erradicar el problema de la inseguridad desde su discurso inaugural. Al hacer esto se convirtió en rehén de la fortuna, sobrestimando su capacidad de acción y calculando mal el tiempo que le llevaría desmantelar y remplazar el sistema judicial de la ciudad. Pero su vista estaba puesta en el siguiente escalón, la presidencia de la República en el año 2000, de manera que su objetivo principal fue utilizar el puesto como plataforma de su siguiente campaña, así como mantener el control de su propio partido. Por tanto, resultó inevitable que como alcalde habría de hacer un poco más que establecer un *imprimatur* en las líneas administrativas a adoptar por sus subordinados y luego delegar funciones. También les delegaría el futuro de la viabilidad electoral del PRD en el Distrito Federal. Y el PRI, por supuesto, estaba determinado a volver por sus fueros.

Metodología de investigación y áreas principales de evaluación

METODOLOGÍA Y ENFOQUE

Como mencionamos, nuestro objetivo de investigación fue desarrollar una visión general de los temas y problemas principales enfrentados por el PRD, junto con los enfoques políticos adoptados, a fin de usar esta información como la base de entrevistas sistematizadas con funcionarios públicos, políticos, académicos y ciudadanos. Estas entrevistas fueron hechas durante el verano de 1999, más o menos a mitad de camino del trienio de Cárdenas, anticipándonos a su renuncia de fines de septiembre. Luego continuamos el monitoreo de los acontecimientos y los temas de la administración de Robles. Nuestro interés principal fue identificar la formulación de políticas y su aplicación, preguntándonos si éstas eran de naturaleza significativamente distinta que las implementadas en el pasado y hasta qué punto reflejaban una nueva visión y una nueva ideología para la ciudad desde el punto de vista del PRD como partido de centro-izquierda.

Elegimos los que a nuestro juicio fueron los cinco temas principales: primero, *reforma política, administración pública y gobierno,* rubro

en el que incluimos la naturaleza de la administración pública y el grado de inclusión y participación ciudadana. Nuestra definición de "participación" incluyó, desde luego, al órgano de cogobierno, la Asamblea Legislativa, las directrices para la profundización de la reforma política, en particular los debates para la constitución formal del DF como estado 32, objetivo del PRD y, finalmente, la capacidad del partido para coordinar acciones con otros niveles de gobierno del área metropolitana.

Segundo, *seguridad pública*, identificando acciones y respuestas innovadoras para la prevención del delito, incluyendo iniciativas para reducir la corrupción, elevar la moral y credibilidad de los órganos de justicia (especialmente de la policía), la mitigación del cinismo y el fomento de mayor credibilidad ciudadana en el sistema. Tercero, *política ambiental*, en particular las políticas para reducir la contaminación del aire y reforestar el ambiente. Cuarto, *vivienda y desarrollo urbano*. En este punto no seguimos sistemáticamente las acciones de la Secretaría de Obras Públicas, de manera que nuestro examen se limitó a la normatividad de planeación, vivienda y remodelación del centro de la ciudad. Quinto, *desarrollo social*, debido a que la atención a los grupos más vulnerables (mujeres, niños, y los sectores más pobres) fue un compromiso enfático del PRD.

La lectura diaria de periódicos —*El Universal*— fue realizada por uno de los autores (Durden) para generar una cronología de los asuntos, actores y dependencias de gobierno. La primera plana fue "escaneada" a diario para reunir las notas y reportajes principales antes de revisar la sección metropolitana "Nuestra Ciudad". Al igual que la mayoría de los diarios, *El Universal* puede consultarse en la red, y su sección "números anteriores" comprende las ediciones desde 1996. Se le considera un periódico de centro, relativamente no partidista. En las pocas ocasiones que no pudimos ingresar al sitio por razones técnicas, usamos *Reforma* o *Excélsior*.[8] La información

[8] *La Jornada* no fue incluida por considerarla demasiado inclinada a favor del PRD. Idealmente debimos haber consultado *La Jornada* y *El Universal*, pero no tuvimos tiempo para hacer ambas tareas.

fue compilada en matrices computarizadas por área y resumida en una sinopsis para cada asunto. Se identificó a los actores, los departamentos y la fecha de los acontecimientos. En los casos relevantes se abrieron archivos separados para incluir los reportajes completos. Al cabo de dos años estas matrices acumularon gran cantidad de información valiosa aunque periodística. Sin embargo, los reportajes y las notas nos sirvieron como fuente primaria de datos para identificar los acontecimientos emergentes y el desarrollo de las políticas a lo largo del tiempo. Al compilar esta información electrónicamente, pudimos ingresar de manera rápida a ella utilizando palabras clave para cada asunto.

Los temas más generales y sus detalles nos dieron la base para realizar entrevistas semiestructuradas (realizadas por Ward) con más de 30 informantes claves en cuatro visitas a la ciudad durante el verano. Este método resultó adecuado ya que nos dio tiempo para hacer reflexiones a medio camino, escribir entre cada una de las visitas y hacer seguimiento de las cuestiones. También nos permitió hacer muestreos tipo "bola de nieve" y facilitó la aclaración de dudas. Entre los entrevistados incluimos a funcionarios de alto nivel como delegados y secretarios, al propio Cárdenas y a varios de sus asesores principales, a responsables de relaciones con medios de comunicación, políticos, líderes del partido, académicos e intelectuales. Con la excepción de las entrevistas a Cárdenas y a los delegados, casi todas fueron realizadas en comidas (a invitación mía), generalmente en el desayuno y en la comida. Esta forma de reunión nos dio "tiempo de calidad": pocas reuniones duraron menos de una hora y generalmente mucho más. Las entrevistas fueron "off the record" deliberadamente y abordaron varios de los temas identificados. Tomamos breves notas como recordatorio para ampliarlas inmediatamente después de cada reunión. Gran parte de la interpretación que sigue se deriva de esas conversaciones, y aunque este método es cualitativo y subjetivo, sentimos que tuvimos éxito al obtener una visión imparcial de la primera gran experiencia del PRD en el gobierno de una gran ciudad y de diversas perspectivas de ciudadanos.

Los temas principales y subtemas de política pública
(Ver cuadro 1)

El cuadro 1 es producto casi exclusivo de las matrices generadas en la revisión de diarios en cada una de las cinco áreas de política. Presenta una síntesis de los temas principales y subtemas para cada dimensión del análisis y busca identificar las principales líneas políticas adoptadas. No debe asumirse que todos los asuntos conservaron igual importancia a lo largo del periodo de revisión. Mientras muchos de ellos mantuvieron su importancia, otros, como la propuesta de un seguro obligatorio para automóviles (SUVA), que alcanzó gran relevancia en los primeros días, provocó tal oposición que fue calladamente archivado en septiembre de 1998. Aunque resulta subjetivo, pero con información suficiente, hemos incluido un índice para calificar la percepción del éxito de este programa: "Alto", "Moderado", "Limitado" y "Ninguno o Retrógrado".

SEGURIDAD PÚBLICA

Como lo hemos establecido, la reducción de la ola de delitos y de la inseguridad en las calles fue una de las áreas en las que Cárdenas no tenía más alternativa que producir algún impacto. En efecto, su compromiso fue lograr resultados sustantivos "en un breve periodo".

El sistema de justicia del DF está organizado en torno a dos grandes burocracias y áreas: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), que investiga, persigue, acusa y reúne evidencias contra los delincuentes, propone iniciativas de ley penal, etcétera. La segunda área es la de Seguridad Pública propiamente dicha, secretaría que tiene a su cargo las labores de policía y seguridad pública en general. Ambas áreas han presentado históricamente serias deficiencias: corrupción, falta de credibilidad pública y la existencia de un oscuro cuerpo conocido como "la hermandad", antigua red de oficiales policiacos y funcionarios que actúa en complicidad con el crimen organizado. Se ha sugerido que hasta mediados de los noventa existió un acuerdo informal mediante el cual los jefes de las bandas

criminales permanecían intocados siempre y cuando no incurrieran en excesos y así contener la violencia. Es discutible si tal acuerdo existió, pero debió existir algún reconocimiento de que el equilibrio o "estasis" era preferible a la inestabilidad, la cual se produciría si se intentaba reformar seriamente el sistema de justicia y el crimen organizado era perseguido con determinación. Enfrentada al crecimiento de la ola delictiva, la administración anterior eligió el último camino, a menudo con policías fuertemente armados y operaciones cuasimilitares que, al parecer, no hicieron sino agravar la situación.[9]

Una de las primeras medidas de la administración de Cárdenas fue la formulación e implementación de una reforma. Los nombramientos para los dos puestos principales fueron objeto de controversia. Como Procurador nombró a Samuel del Villar, abogado egresado de la UNAM, franco y explosivo, cuyas impredecibilidad y personalidad recia parecieron totalmente inadecuadas para el puesto según sus detractores de la oposición. Como Secretario de Seguridad, Cárdenas designó de último momento a Rodolfo Debernardi, oficial policiaco de carrera retirado. Su designación resultó inesperada y ocurrió después de que el candidato original había sido impugnado por la prensa. La designación de Debernardi pudo haber sido producto de un compromiso, o bien una imposición del presidente Zedillo.

Samuel del Villar presentó inmediatamente un "Programa de Seguridad y Justicia" con los siguientes objetivos: 1) reformar el Código Penal (considerado completamente anacrónico) y aplicarlo a los delincuentes; 2) reformar los cuerpos policiacos, extirpando a los elementos corruptos y profesionalizando su operación; 3) reformar el sistema de impartición de justicia y sensibilizar a los jueces de las necesidades ciudadanas y de la dignidad de su cargo. Quizá inevitablemente, Debernardi no estuvo a la altura del puesto, pero en abril de 1998 presentó el "Programa Integral de Seguridad Pública" (después convertido en ley) para reorganizar y reformar la policía.[10] Este

[9] Los cateos y enfrentamientos de la policía con delincuentes en la colonia Buenos Aires en septiembre de 1997 fueron particularmente notorios.

[10] Muchos de los colaboradores de Cárdenas, contando con indicios de que serían designados para ocupar altos puestos, no recibieron confirmación sino

programa incluyó programas y políticas para erradicar elementos corruptos, modernizar las tácticas policiacas, elevar la moral, etcétera.

Sin embargo, la implementación de estas reformas significó que las cosas empeorarían antes de que empezaran a producir mejores resultados, y los datos publicados en la primera mitad de 1998 así lo mostraron. Debernardi fue sustituido por Alejandro Gertz Manero. En esencia, Debernardi pagó los platos rotos del compromiso de Cárdenas de actuar rápidamente para frenar la ola delictiva. El manejo de sus relaciones públicas no era bueno y contaba con poco apoyo de la Procuraduría, padeciendo a veces la competencia de Del Villar. Éste fue un problema que Gertz Manero también enfrentó y que sólo pudo resolver amagando con renunciar a dos meses de haber tomado el cargo, en septiembre de 1998. Desde entonces, los dos sectores y sus respectivas cabezas parecen haber empezado a funcionar más armónicamente, o al menos evitando interferir entre ellas.[11]

El cuadro 1B describe en general las seis áreas de seguridad pública que fueron encaradas con programas específicos. La falta de espacio no nos permite una evaluación de la mayoría de estos programas, el cuadro muestra bien cómo las acciones difieren de las leyes, por un lado, hasta "programas" *ad hoc* por el otro (como la campaña contra asaltos en microbuses, por ejemplo). Brevemente, hubo varias áreas prioritarias en las que la administración de Cárdenas buscó mejorar la seguridad pública. Primero, Del Villar y Gertz Manero hicieron varias tentativas de reformar el sistema judicial y modernizar la policía, respectivamente. Éste no ha sido un proceso fácil y ha tenido fuertes resistencias. En efecto, Gertz Manero admi-

hasta dos días antes de tomar posesión, lo cual les dificultó reconocer el terreno que iban a pisar. Varias razones influyeron en esto, principalmente que Cárdenas no deseaba entrar en conflicto con miembros de su propio partido que se opondrían a las designaciones. Algunos de esos opositores potenciales fueron instalados en la ALDF en octubre, varias semanas antes del inicio de la administración. El largo periodo entre la elección y la toma de posesión, junto con la falta de sincronía entre esta última y el inicio del periodo de sesiones de la ALDF, inhibió fuertemente la preparación y la planeación de actividades.

[11] Como dice el dicho: "Yo no me meto contigo si tú no te metes conmigo".

tió públicamente que había varios sectores de la policía fuera de su control. Pero el programa de remoción de oficiales corruptos o poco confiables, la reorganización interna, las visitas a los puestos de policía, la dotación de nuevo equipo, el mejoramiento de los salarios y beneficios de retiro y la incorporación de nuevos elementos parecen haber tenido un efecto importante. Campañas más superficiales (y altamente publicitadas) como dejar las multas de tráfico en manos de agentes femeninas exclusivamente (porque se asume que son más honestas), escondía los cambios más profundos debajo de la superficie. Pero el proceso de reforma estaba lejos de haberse consumado. A partir de que Gertz Manero tomó el cargo, se hicieron algunos avances de coordinación y cooperación entre las policías del Distrito Federal y las del Estado de México. Estos avances incluyeron la facultad de ambas policías para ingresar a la jurisdicción vecina para perseguir y arrestar delincuentes fugitivos y el establecimiento de cinco agencias del ministerio público sobre ruedas en los límites de ambas entidades para tramitar rápidamente órdenes de aprehensión.

Aparte del frente de la reforma al aparato judicial, desde su primer día de gobierno, Cárdenas tomó medidas para terminar con las prácticas tradicionales de soborno al hacer renunciar al cuerpo de inspectores, oficiales encargados de aprobar licencias para actividades de construcción, comercio, reglas sanitarias, etcétera. Durante muchos años, el manejo de estas licencias era fuente de corrupción y estaba totalmente desacreditado ante el público. Con la decisión de Cárdenas, la inspección pasó a control de las delegaciones para facilitar su gestión.

Un segundo enfoque importante provino de la necesidad de involucrar al público en las políticas: a través de los programas de vigilancia comunitaria, de la descentralización de la actividad policiaca hacia las delegaciones, de mitigación del cinismo de los oficiales policiacos, y fomentando la participación ciudadana en la denuncia de delitos y en la información voluntaria. El tráfico y consumo de drogas fueron atacados a través de la "Operación de seguridad en nuestras escuelas". En este aspecto también se convocó a la colaboración de la ciudadanía. Se implementaron nuevos métodos para re-

ducir los asaltos a bancos y los delitos contra turistas, así como mayor seguridad en los taxis.

También, la Asamblea Legislativa aprobó una ley para controlar mejor los cuerpos de seguridad privada mediante sistemas más efectivos de verificación de antecedentes de los elementos que los integran y prohibiendo la contratación privada de elementos cesados de las corporaciones policiacas públicas. Con la excepción de asaltos callejeros y violaciones, los datos parecen mostrar una importante reducción de la tasa de delitos a partir de 1997 y, especialmente, en los últimos meses de 1999. Sin embargo, es probable que en esos dos renglones negros las denuncias se hayan incrementado debido al fortalecimiento de la confianza del público en las autoridades. En los renglones donde hay datos más precisos, homicidios y robo de autos, hay una reducción significativa en 1998 y 1999 (www.pgjdf.gob.mx/estadisticas).

Un tercer campo de acción, directamente relacionado con los dos anteriores, es el plan de reforma del sistema penal, que incluye: reforma del Código Penal y aplicación de la ley a los delincuentes, métodos de justicia más expedita, elevación de la cantidad de denuncias exitosas (sólo 15 por ciento de los delitos son efectivamente procesados) y mejora del sistema penitenciario y de las correccionales para menores infractores, lo cual reducirá la reincidencia. En suma, la administración del PRD ha reconocido la necesidad de reforma a este sistema y ha actuado sobre ella bajo la premisa de que sería poco el avance si se reformara sólo un aspecto sin reformar al mismo tiempo los otros. No siempre la Asamblea Legislativa ha estado a la altura de las exigencias, en particular en la reforma del Código Penal y en el debate sobre la pena de muerte como elemento disuasivo, etcétera. En efecto, su retraso en autorizar esta reforma creó un vacío durante el cual se tuvo que aplicar el viejo código.

EL AMBIENTE

Alejandro Encinas, secretario del Ambiente, es un militante del PRD con considerable experiencia en política y dentro del partido. Fue

diputado federal en la legislatura anterior, donde encabezó la Comisión de Asentamientos Humanos y pudo obtener el apoyo de varias facciones partidistas para una reforma de la ley respectiva. La protección del ambiente y, en particular, la reducción de la contaminación del aire, fue otra de las áreas en las que Cárdenas se comprometió a abrir brecha. Como político, Encinas ha sido uno de los miembros más destacados y decididos de la administración. Encaró los problemas ambientales con una diversidad de políticas, entre las que destacan dos: calidad del aire y reforestación urbana. Pero fue la primera la que predominó, penetrando hasta el corazón de los asuntos del transporte público y privado, especialmente en vehículos privados.

Hasta la fecha, ninguna administración, del PRI o del PRD, ha logrado reducir el uso del transporte privado a favor del transporte público o hacer una combinación de ambos con facilidades de estacionamiento para vehículos privados en zonas periféricas y esquemas de transbordo. La cuestión de si esto será parte de la política futura del PRD es algo que está por verse. Basta decir que no fue formalmente planteada por la administración de Cárdenas. En vez de eso, Encinas se propuso fortalecer el programa contra la contaminación ambiental vehicular, asumiendo que el villano de esta historia es el vehículo automotor, en particular por la baja tasa de pasajeros por unidad. Su principal iniciativa fue el "Programa para mejorar la calidad del aire". En esencia, lo que el PRD ha hecho es lograr que los vehículos contaminen menos, reduciendo la dependencia del programa "Hoy no circula" que tiene ya varios años. Este programa, que consiste en prohibir la circulación de los autos un día a la semana, sigue vigente, pero el PRD introdujo algunas excepciones: 1) los autos último modelo; 2) los de modelo anterior que instalen un convertidor catalítico para reducir la emisión de monóxido de carbono, sujetos a revisión semestral; 3) los vehículos cuyos motores se conviertan a gas propano.

Aunque estas medidas provocaron cierta resistencia de los partidos de oposición y del propio PRD (por favorecer supuestamente a quienes cuentan con los recursos para comprar autos nuevos o pagar la reconversión), una vez establecidas permitieron a muchos automo-

vilistas quedar exentos del "Hoy no circula" sin que se aumentaran las multas a los propietarios de vehículos viejos. Naturalmente, el programa pasó a depender de la capacidad de los Centros de Verificación Vehicular para supervisar las unidades sin introducir prácticas de corrupción. Aunque hay reportes de sobornos para evitar inspecciones y adquirir el holograma autorizado, tales quejas no parecen haber desacreditado el programa.[12] Las multas para los centros que acepten sobornos son muy altas. En general, parece que el programa trabaja bien. La mayoría de los automovilistas de ingresos medios han optado por dejar la tarea de verificación en manos de sus propios mecánicos para asegurarse de que la inspección se haga correctamente.

Además de la verificación vehicular, Encinas impulsó el uso de combustibles más eficientes. Hay estaciones de gasolina que ofrecen combustible de baja contaminación, pero la cantidad de vehículos que lo consumen sigue siendo relativamente baja. También estableció un programa piloto para el uso combinado de ethanol (85 por ciento) y gasolina (15 por ciento) para probar si las emisiones contaminantes son más bajas y si es viable proponerlo a gran escala.[13] Otros programas se enfocaron a establecer acuerdos con fábricas particulares, las cuales, no obstante que operaban dentro de la norma, seguían siendo fuentes de alta contaminación, bien directamente, o a través de sus flotas vehiculares. Cárdenas también presionó para prohibir la circulación de vehículos y taxis viejos, lo cual provocó críticas dentro de su propio partido y en la misma Asamblea Legislativa por considerar que la medida afectaba los intereses de los obreros y simpatizantes del PRD.

[12] Un estudio sugirió que al menos una tercera parte de los Centros de Verificación Vehicular cometían irregularidades al autorizar hologramas.

[13] Desde luego, cualquier avance en la reducción de la contaminación vehicular en el DF será una victoria pírrica si no se hace nada en el vecino Estado de México. De hecho, el gobernador Camacho ha desarrollado un programa fiscal paralelo que grava con 1 por ciento las ventas de petróleo. Este programa condujo a la creación de una escuadra de 150 "patrullas ecológicas" equipadas para monitorear emisiones contaminantes, un programa para controlar la emisión de gases de las estaciones de gasolina y varios programas para reducir las "tolvaneras" del Lago de Texcoco y la emisión de humo de las fábricas de ladrillo.

La segunda gran área de Encinas fue la reforestación de la ciudad (cuadro 1C), percibida como medida para mejorar la calidad del aire, reduciendo la erosión y el polvo. Se creó un programa de 120 millones de dólares para plantar 110 millones de nuevos árboles en cinco años. Encinas impulsó también la conversión del Zócalo de la capital en área verde combinada con espacios de reunión pública, proyecto que luego pasó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Al igual que en el área de seguridad pública, la corrupción y el clientelismo fueron identificados como obstáculos mayores para mejorar el ambiente de la ciudad. Encinas atacó el "clientelismo electoral", particularmente el vinculado a la invasión de terrenos públicos y asentamientos irregulares en el parque nacional al sur del DF. También combatió la corrupción en los centros de verificación vehicular, considerados reductos para sobornos y ganancias ilícitas, y cuyo funcionamiento correcto era crucial para reducir la contaminación ambiental y para la eficiente aplicación del programa de contingencia "Hoy no circula". Menos impresionantes resultaron sus iniciativas para promover el reciclaje de la basura y atacar los intereses creados de los llamados "reyes de la basura", quienes controlan aproximadamente la mitad de la basura generada por la ciudad. Estas organizaciones tipo mafia han creado grandes redes clientelares con pepenadores de bajos ingresos, cuyo modo de vida depende de la comercialización y reciclaje informal de los desechos de la ciudad.

VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Esta secretaría fue encomendada a Roberto Eibenschutz Hartman, arquitecto planificador de prestigio que había desempeñado varios cargos en los gobiernos del PRI, incluyendo el de director de Fonhapo y subsecretario de Vivienda y Desarrollo Urbano. Fue también rector de la Universidad Autónoma Metropolitana en Xochimilco, la cual ha desarrollado apreciables capacidades de planificación a través de un bien establecido programa de maestría en asentamientos humanos creado y dirigido por el mismo Eibenschutz y otros. Sin embar-

go, las credenciales perredistas de Eibenschutz no estaban tan bien establecidas como su programa de maestría. Diez años antes había sido criticado por su papel como director de Fonhapo en la reconstrucción del complejo habitacional de Tlatelolco, dañado por el terremoto de 1985. Esto significó que muchos líderes del PRD, que surgieron precisamente a la arena política a consecuencia del terremoto, no tuvieran la menor disposición hacia él desde su designación. No obstante, su honestidad y capacidad técnica le han permitido un desempeño moderadamente bueno, a pesar de las limitaciones que ha enfrentado, principalmente una Asamblea Legislativa hostil, falta de recursos y eventual falta de apoyo y obstruccionismo de secretarías contiguas como Obras Públicas.

Es importante precisar que las facultades relacionadas con desarrollo urbano han estado tradicionalmente repartidas entre los departamentos de Transporte, Obras Públicas y Comisión de Agua Potable y Alcantarillado. La relativamente nueva Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano es la que tiene menos facultades, con cierta autoridad operativa en el área de vivienda y funciones más bien normativas en el resto de sus atribuciones, especialmente a través de la planeación (e incluso esta última función ha sido asumida con más fuerza por secretarías más poderosas [véase Ward, 1998]).

En tres meses, Eibenschutz presentó su Plan Estratégico de Tres Años centrado en tres áreas de acción: 1) crear una nueva relación con la ciudadanía, fomentando su compromiso e involucramiento en el proceso de planeación; 2) en colaboración con los residentes de colonias populares, planear y desarrollar programas locales de mejoramiento urbano que reflejaran sus propias necesidades prioritarias; 3) desarrollar programas de vivienda a través del reorganizado Instituto para la Vivienda. Las principales acciones emprendidas se presentan en detalle en el cuadro 1D. Pero es el área de vivienda la que ha concentrado los mayores esfuerzos con limitaciones financieras muy severas. Parte del problema reside en el hecho de que los tres fideicomisos de vivienda recibieron fondos y préstamos en las administraciones anteriores, los cuales fueron distribuidos en líneas de crédito para vivienda que resultaron, en efecto, estiradas al máxi-

mo, mientras una porción sustantiva de esos recursos estaba atada al pago de intereses a la SHCP. De haber permanecido el PRI en el poder, habría habido posibilidad de negociar, bien en la forma de reducción de pasivos o mediante la autorización de nuevas líneas de crédito. Pero ahora que el PRD está en el gobierno, estas opciones se volvieron imposibles y la SHCP no ha mostrado ninguna disposición a hacer concesiones. Más aún, los institutos y fondos federales de vivienda (Infonavit, Fonahpo, Fovissste y Fovi) estaban operando también con fuertes limitaciones financieras. Así, todo el dinero para vivienda tenía que ser dinero nuevo, de manera que las limitaciones financieras inhibieron la capacidad de la secretaría para atacar con decisión el déficit de construcción en la materia. En 1998 apenas si entregó 7 mil nuevas viviendas, mientras que para 1999 proyectaba entregar 3 mil más y terminar un programa de mejoras para 3,600 viviendas existentes. Estas cifras, frente a una demanda de 35 mil nuevas viviendas por año y las cuentas alegres de que se entregarían 45 mil viviendas para familias de bajos ingresos, arrojan un balance muy pobre. Aunque estos magros resultados no son responsabilidad de Eibenschutz, grupos de residentes vinculados al PRI (notablemente el grupo "Antorcha Campesina" al sur de la ciudad) y representantes del propio PRD en la ALDF los han utilizado para atacarlo. En una ocasión fue amonestado por no entregar un reporte de planeación a tiempo. En otra, asambleístas del PRD lo acusaron de cometer irregularidades en la administración de más de un millón de dólares del programa "Casa Propia". Con amigos como éstos ¿quién necesita enemigos? Y Eibenschutz no era el único: otros secretarios y subsecretarios fueron criticados de manera igualmente ruda, y algunos fueron obligados a renunciar.[14]

Irónicamente, fue la desastrosa inundación de agosto de 1998 (la cual causó pérdidas humanas y dejó a muchas familias sin hogar)

[14] Por ejemplo, el director de Servicios Generales de Transporte fue acusado de corrupción e ineficiencia cuando empezó a considerar incrementos de tarifas en la siempre sensible área de transporte público. Antes de que el aumento fuera anunciado, el funcionario fue obligado a renunciar, si bien fue lealmente defendido por su superior, el secretario de Transporte, quien lo designó su asesor.

la que finalmente forzó la autorización de nuevo financiamiento para relocalización de emergencia y construcción de viviendas en sitios más seguros. En efecto, el desastre estimuló al gobierno a tomar acciones de mayor alcance y priorizar la construcción de vivienda para la relocalización de asentamientos de alto riesgo. Estas acciones incluyeron la autorización de 300 millones de pesos para adquirir terrenos y construir 150 "pies de casa", los cuales podían ser ampliados mediante autoayuda, para la cual los beneficiarios recibirían créditos "blandos". A fines de 1998, Eibenschutz solicitó un presupuesto de 5 mil millones de pesos para 1999 (un incremento de 900 por ciento). Si la ALDF no autoriza el incremento, su negativa por lo menos se traducirá en una disminución de las críticas.

Las otras áreas de actividades fueron notables pero menos dramáticas. Se diseñaron 25 nuevos planes "parciales" en coordinación con las 16 delegaciones donde serían aplicados. Éstos tampoco estuvieron exentos de controversias ocasionales y negociaciones con grupos locales de interés, particularmente donde se requerían autorizaciones para cambio de uso del suelo. El equipo de planeación presentó evidencia de corrupción en la autorización de licencias por funcionarios de la anterior administración, denuncias que fueron remitidas a la Oficina de la Contraloría para investigación. Un proyecto de alta visibilidad es la remodelación del Zócalo, ahora abierto a la presentación de proyectos con un modesto tope presupuestal de 200 millones de pesos. Finalmente, la secretaría ha estado muy ocupada con el proyecto de renovación del Centro Histórico de la ciudad de México a través del fideicomiso del mismo nombre. También acosado por insuficiencia de recursos, el fideicomiso ha hecho, en general, un trabajo positivo en la búsqueda de financiamiento privado adicional y preservando algunos de los principales edificios catalogados como patrimonio cultural, sin provocar desplazamiento de población.

Desarrollo social

Al igual que la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, la originalmente denominada Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo

Social padeció un presupuesto totalmente inadecuado que fue reducido a la mitad en el otoño de 1999 (de 3,300 millones a 1,500 millones de pesos). En ese momento los sectores de educación y salud habían sido fusionados y lo que quedó afuera fue adscrito a una dependencia de desarrollo social responsable de desarrollar programas normativos descentralizados a ser operados por las delegaciones. Esta reorganización fue ordenada por Cárdenas al inicio de su administración. Vio poca utilidad en que la administración del PRD emprendiera la descentralización de la educación pública (como fue el caso de los estados a partir de 1992), dado que los gobiernos anteriores del PRI no lo habían hecho tampoco. De esta manera, la educación permaneció en manos del gobierno federal. También se llegó a la conclusión de que la amplia red de servicios de salud administrada por el DF (junto con las otras dependencias proveedoras de estos servicios) estaría mejor manejada por una dependencia independiente, decisión que fue tomada a la vuelta de 12 meses.

El sector de Desarrollo Social fue encargado a Clara Jusidman. Ella es otro ejemplo de funcionaria experimentada sin vínculos formales con el PRD; en efecto, trabajó como subsecretaria durante la administración de Salinas. Pero su integridad y su compromiso con el desarrollo social y las causas de la mujer en particular significaban que gozaba de alta consideración entre diversas clientelas políticas, incluyendo a los grupos feministas. No obstante, al igual que Eibenshutz, enfrentó considerables resistencias de militantes del PRD, especialmente de aquellos que le fueron impuestos en los niveles inferiores de la secretaría, y de una diversidad de delegados y subdelegados. En general, sus programas recibieron más apoyo de delegadas y funcionarias, es decir, del sexo femenino.

Su actividad como secretaria es otro ejemplo donde el proyecto del PRD parece depender de ganar credibilidad en diversas nuevas áreas de política social sin destinar grandes recursos y sin que las delegaciones estén obligadas a implementar los programas de manera sistemática. Ésta es la razón por la que hemos calificado esos programas de efectividad moderada o limitada (cuadro 1E). Los programas prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social son los

destinados a proteger a los niños de la calle (prioridad de Cárdenas); la creación de hogares refugio; y actividades para proteger a los grupos vulnerables en general (alimentos calientes y abrigo en los meses de invierno, por ejemplo). Pero como se puede ver, este tipo de actividades son vistas a menudo como paliativos a los problemas reales.

Un área de gran atención fue el desarrollo de mayor equidad para las mujeres a través de una diversidad de programas, el más importante de los cuales fue quizá la creación de siete centros de apoyo para mujeres. En el otro extremo, Jusidman se topó con los intereses creados en las ligas deportivas y las asociaciones de artistas, barreras casi imposibles de penetrar. Una de las mayores expectativas que la campaña de Cárdenas despertó fue la idea de impulsar una definición más amplia de cultura (popular, indígena, juvenil, etcétera) que fuera más allá de las actividades tradicionales de los centros culturales, como clases de costura, macramé, etcétera. Pero muchos de los responsables designados para dirigir esos centros eran miembros de la comunidad artística, de manera que sus ideas de desarrollo cultural estaban constreñidas a las artes y poco se logró en ampliar el rango de actividades y el nivel de participación.

La única área de éxito importante fue la regulación y reorganización de las numerosas organizaciones (más de 450) que forman parte de la Junta de Asistencia Privada. Esta junta estaba mal administrada, de manera que la gestión de Cárdenas promovió una nueva Ley de Asistencia Privada, aprobada a fines de 1998 y diseñada para ejercer mayor control público sobre la junta, asegurar que no se gastara más del 25 por ciento de sus fondos en administración, y se cumpliera con la obligación de transparencia en su administración y distribución de recursos. Debe aclararse que la mayoría de estas organizaciones filantrópicas estaban vinculadas al PAN y al PRI, de manera que la reforma se convirtió en un problema de política partidista. Previsiblemente, la nueva ley fue impugnada por el PAN y el PRI en la Corte, alegando que las organizaciones de asistencia privada no podían ser reguladas por la ALDF sino por el Congreso de la Unión. La Corte falló a favor del PRD en septiembre de 1999.

Cuadro 1. Síntesis de las principales áreas de actividad y enfoque político del gobierno del PRD en la ciudad de México, diciembre 1997-marzo 2000

A. Reforma política, administración pública y gobierno

Temas y sublemas principales	*Enfoque político*	*Efectividad*
1. Reforma política.	• Conversión del Distrito Federal en el estado número 32; naturaleza de la integración de los consejos delegacionales; referenda y consultas públicas sobre propuestas futuras. • Ley y Código Electoral; Ley de participación. • Consulta popular sobre reforma política. • Establecimiento del Instituto y el Tribunal Electoral del DF para supervisar las elecciones locales y aprobar sus presupuestos. • Elecciones para consejos vecinales y referéndum sobre reforma política.	Limitada a ninguna
2. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las delegaciones como órganos de gobierno (véase Administración)	• Demanda de mayor probidad de los funcionarios públicos; declaración patrimonial al tomar posesión. • Descentralización de funciones; continuación del programa "Ventanilla única"; Centros de información; Política de puertas abiertas; Puntualidad y TQM en general. • Reestructuración de la función de los subdelegados a favor de directores generales y cabezas de sector sistemáticas. • Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública.	Moderada a alta
3. Vínculos intergubernamentales y coordinación metropolitana	• Convenios con el Estado de México (incluyendo policía e inspección de vehículos). • Conflictos constitucionales con el gobierno federal (códi-	Limitada

	go electoral y ley de coordinación fiscal). • IGR con la federación: presupuesto, conflictos constitucionales, coordinación fiscal y límite de endeudamiento.	
4. ALDF. Fortalecimiento de funciones como cuerpo deliberativo y legislativo	• Principales iniciativas: Ley de Participación Ciudadana; Ley Electoral; Reforma Penal; Ley sobre Prostitución y Pornografía Infantil; Ley de Mercados Públicos; Ley Ambiental; Revisión del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles (febrero, 2000). • Funciones de vigilancia sobre altos funcionarios. • Discusión del informe anual del jefe de gobierno y de secretarios del gabinete. • Aprobación del presupuesto anual.	Limitada
5. Reforma administrativa	• Despido o amonestación de funcionarios públicos por Contraloría Interna. • Probidad de funcionarios públicos (declaraciones patrimoniales); reducción de salarios; cancelación del bono navideño. • Modernización, reducción administrativa, promoción del servicio civil de carrera. • Red de defensa ciudadana. • Manejo de la sucesión por candidatura presidencial de Cárdenas.	Moderada
6. Respuesta a demandas de grupos laborales, sindicatos, huelguistas, etcétera.	• Regulación del ambulantaje, licencias periódicas. • Solución de demandas de empleados de Ruta 100. • UNAM. • Paros de policía.	Moderada

B. Seguridad pública

Temas y subtemas	*Enfoque político*	*Efectividad*
1. Labor policiaca ineficaz e inadecuada	• Programa Integral de Seguridad Pública. • Modernización policiaca; elevación de la moral; destitución de agentes corruptos. • Mejoramiento de prestaciones y beneficios de retiro (Caja de Previsión de la Policía del DF). • Mejoramiento técnico del sistema de justicia; integración de archivos de antecedentes penales con los del resto del país; vehículos nuevos, etcétera. • Revisión de multas por violaciones de tránsito; descentralización; mejores telecomunicaciones.	Moderada
2. Combate a la inseguridad social	• Descentralización de la policía hacia las delegaciones. Programa "Una ciudad segura para todos" a fines de 1998. • Protección niños de la calle como prevención de la delincuencia juvenil. • Nuevos métodos para reducir asaltos a bancos. • Programa contra el tráfico y uso de drogas a través del Plan Operativo de Seguridad en las Escuelas. • Ley de Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas (regulación de cuerpos de seguridad privada). • Plan para reducir asaltos contra turistas en taxis y contra pasajeros en microbuses ("Respuesta contra la delincuencia en microbuses").	Limitada
3. Contra la corrupción policiaca	• Desmantelamiento de cuerpos de inspectores (uso de sue-	Moderada

	lo, licencias comerciales) y creación de nueva estructura. • Mejora salarial de policías. • Despido de jefes y agentes corruptos. • Campaña contra "la hermandad" (red de complicidad policiaca).	
4. Fortalecimiento de la confianza ciudadana	• Creación de centros de impartición de justicia rápida. • Participación ciudadana en detección y denuncia de corrupción policiaca. • Fomento de participación ciudadana. • Prohibición de bloqueos de calles por manifestantes.	Moderada
5. Mejoramiento del sistema penal	• Programa de Seguridad y Justicia. • Nuevo Código Penal del Distrito Federal. • Sentencias más severas (Código de Procedimientos Penales). • Construcción y modernización de prisiones. Reducción de la reincidencia.	Limitada

C. Ambiente

Temas y subtemas	*Enfoque político*	*Efectividad*
1. Verificación vehicular y Programa "Hoy no circula"	• Ampliación inicial del programa. Nuevo régimen de licencias para vehículos con equipo anticontaminación. Prohibición de circulación para determinados modelos. Garantía de circulación para vehículos último modelo por dos años antes de someterlos a inspección. • Creación de centros de verificación y sistema de exención sobre aprobación de inspección (Programa Integral de Recuperación de Emisiones Contaminantes). Servicio de afinación y reforma del sistema de verificación. Retiro de licencias a centros que no cumplieran con las normas. • Coordinación con la Secretaría de Transporte para desarrollar sistemas de transporte público/privado.	Alta a moderada
2. Reforestación del Distrito Federal	• Presupuesto para plantar árboles en toda la ciudad. • Control de parques nacionales en la ciudad. • Conversión del Zócalo en jardín público. • Creación de Áreas Naturales Protegidas. Estudio de zonificación ecológica con la SDUyV. • Ley Ambiental aprobada a fines de 1999.	Limitada
3. Uso y confiablidad de nuevos combustibles	• Oferta de gas propano para vehículos en gasolineras. • Programa piloto de uso de ethanol y gas para monitorear emisiones.	Limitada

4. Mejoramiento de la calidad del aire	• Inclusión de los programas arriba mencionados. • Evaluación del Programa para mejorar la calidad del aire, 1995-2000. • Creación del Programa de Contingencia Hoy no Circula (fase 1, etcétera) cuando el índice de Imecas exceda los 175 puntos de partículas contaminantes en 2 de las 5 zonas. • Establecimiento de nuevos límites a la emisión de contaminantes.	Moderada
5. Combate a la corrupción	• Combate al "clientelismo electoral". • Combate a la corrupción en los centros de verificación vehicular.	Moderada
6. Reciclaje de basura	• Combate a la mafia "Reyes de la basura". • "La Ciudad de México Recicla" (programas delegacionales).	Limitada a ninguna

D. Vivienda y desarrollo urbano

Temas y subtemas	*Enfoque político*	*Efectividad*
1. Incremento de la oferta de vivienda	• Propuesta de estrategia de tres años de vivienda y planeación. • Programa de inversión para construcción y reducción del déficit de vivienda. • Recomendación de reforma a la ley financiera para incrementar la construcción de vivienda. • Programa de protección para familias que viven en zonas de alto riesgo y relocalización hacia nuevas zonas. • Programa de Sustitución de Vivienda. • Programa de Vivienda de Emergencia para Víctimas de las Inundaciones de 1998.	Moderada
2. Reorganización de las bases administrativas del sector de vivienda de bajos ingresos	• Reorganización e integración de tres fideicomisos (Fividesu, Ficapro y Fideico) en el Instituto de Vivienda (Invi). • Ley de financiamiento de vivienda. • Solicitud a SCHP de cancelación de deudas para vivienda contratadas por las administraciones anteriores.	Limitada
3. Mejoramiento urbano	• Remodelación austera del Zócalo. • Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico.	Alta
4. Mantenimiento y Desarrollo del Proceso de Planeación	• Revisión de planes parciales de delegaciones. • Revisión de la Ley de Desarrollo Urbano. • Nuevo plan de zonificación ecológica. • Revisión del sistema de nomenclatura de las calles de la ciudad. • Reducción de la corrupción y discrecionalidad del proceso de planeación y de las licencias de uso de suelo.	Moderada

E. Política social

Temas y subtemas	*Enfoque político*	*Efectividad*
1. Mayor equidad para la mujer	• Promoción de reforma legislativa contra la discriminación de la mujer. • Mayor atención a los bajos salarios de las mujeres. • Campaña para recompensar el trabajo doméstico de la mujer y mayor participación del hombre en esas tareas. • Creación de siete Centros Integrales de Apoyo a la Mujer.	Moderada a limitada
2. Protección de los grupos vulnerables: niños de la calle, indígenas, ancianos, familias muy pobres, etcétera.	• Programas de fortalecimiento familiar a través de redes de solidaridad local. Centro de Atención a Indígenas Migrantes. • Programas de Atención a Indigentes (15 mil personas). Creación de hogares refugio. • Programas de Atención a Niños de la Calle (4 mil-5mil) y contra la prostitución infantil (5 mil niños de 10 a 12 años). • Alojamiento invernal para niños de la calle. Distribución de medicinas, abrigo y alimentos calientes para niños y adultos sin hogar en invierno. • Educación sanitaria para marginados.	Limitada
3. Racionalización de los programas de salud y educación de la Secretaría de Desarrollo Social	• Transferencia de la educación pública en la ciudad al gobierno federal. • Transferencia de los servicios de salud a una secretaría independiente. • Programa Educación para la Salud de las Familias Pobres (recopilación de información). • Sanciones a personal médico que no provea atención de emergencia.	De moderada a baja

4. Regulación de la Junta de Asistencia Privada	• Reforma de la operación de la Junta de Asistencia Privada. • Aprobación de la Ley de Asistencia Privada.	Alta
5. Desarrollo de centros culturales y sociales	• Mayor control de las ligas deportivas. • Centros culturales más incluyentes y con mayores actividades.	Limitada a ninguna

Reforma política, administración pública y gobierno local

Finalmente, examinamos la gran área de reforma política y administración en el Distrito Federal. Como el cuadro 1A sugiere, deben considerarse varias "pruebas de ácido" en esta área de evaluación. En breve, lo que nos interesaba saber era si la naturaleza del gobierno y la gobernabilidad misma habían cambiado significativamente bajo el PRD. Parte del proyecto del PRD fue, por supuesto, desarrollar un nuevo estilo de gobierno más incluyente, más participativo y más basado en asuntos de desarrollo equitativo, si no en la ideología y el compromiso partidistas. Aunque tal vez sea justo decir que los cambios han sido notables, los resultados han sido disparejos.

Un área donde el PRD parece haber tenido bastante éxito es en la descentralización de funciones y responsabilidades hacia las delegaciones, trabajando dentro de un principio implícito de subsidariedad (es decir, maximizando actividades en los niveles más bajos de la administración, ahí donde fuera posible). Hay numerosos ejemplos de esto, algunos de los cuales ya hemos mencionado: administración de licencias y permisos, vigilancia policiaca comunitaria, programas sociales, etcétera. Pero más importante que esto, en la mayoría de las delegaciones (incluso en aquellas no controladas por el PRD), la administración perredista ha tenido éxito al cambiar el *modus operandi* del gobierno. En todos los niveles (especialmente en los más altos) hay más probidad y menos corrupción. En efecto, ésta fue una de la principales recomendaciones de Cárdenas a sus colaboradores. Ahora hay un mayor sentido de la responsabilidad de ser fun-

cionario público. La modalidad de "ventanilla única" para la tramitación de licencias y permisos, iniciada por administraciones anteriores, se ha generalizado. Estos módulos se localizan en centros de atención ciudadana en los que equipos de funcionarios ofrecen atención y ayuda asistida por computadora. Las delegaciones tienen sus propias publicaciones mensuales que sirven para mantener informado al público. Los presupuestos, los programas y su avance son ahora más transparentes que nunca.

Por supuesto, no ha ocurrido así en todas las delegaciones, y se ha demostrado que no es tan fácil introducir estos cambios en áreas grandes con población de bajos ingresos y tradicionalmente clientelistas como Iztapalapa, a diferencia de distritos de ingreso medio como la delegación Benito Juárez. En esta última, el delegado y militante del PRD Ricardo Pascoe ha obtenido una aprobación muy alta de la ciudadanía, de tal modo que se perfila como uno de los funcionarios que podrían remplazar a Cárdenas. Así como hay diversidad de niveles de ingresos y presión de necesidades sociales y diferentes tipos de presión política y formas de cabildeo, también hay obstáculos asociados con la política interna del PRD y el juego de facciones dentro de las delegaciones. Dado que todos los nominados por Cárdenas tenían que ser aprobados por la ALDF antes de prestar juramento y dado que este proceso tomó en algunos casos varias semanas, los subdelegados tuvieron que hacerse cargo del despacho en el intervalo. Casi todos ellos pueden ser descritos como militantes de hueso colorado y permanecieron en sus puestos una vez que los nuevos delegados fueron aprobados.[15] A menudo esta fórmula se volvió problemática, provocando oposición y resistencia internas, o intermediarios alternativos con todo tipo de oportunidades para la obstrucción. En el caso de Pascoe esto no fue problema dado que su

[15] Ésta fue una de las tácticas que Cárdenas empleó para tranquilizar a algunos de los miembros inconformes de su partido ante la falta de compromiso partidista de algunos de los nominados. Al acomodar a representantes de los inconformes en posiciones altas creó un cierto balance dentro de las delegaciones (esta práctica es normal no sólo en la política mexicana, sino en toda la política pluralista de hoy en día).

base de poder dentro del partido era segura y él mismo formaba parte del equipo de transición, de modo que pudo colocar a su propia gente sin obstáculos. Pero en muchas otras delegaciones la competencia por los puestos estaba caldeada, y en algunos casos las confrontaciones y las apelaciones a Cárdenas provocaron el cambio de delegados y, más usualmente, de subdelegados[16] (la misma situación ocurrió en algunas secretarías). Cárdenas y el liderazgo del partido gradualmente reconocieron la influencia destructiva y la disfunción que algunos subdelegados estaban ejerciendo sobre la gobernabilidad local, y actuaron para quitarlos así como para reasignar algunas de sus funciones (inspección, por ejemplo) a otros departamentos.

La apertura de las delegaciones, la mayor confianza pública en ellas y el reconocimiento de la mejoría en servicios públicos, como la reparación de calles, fue algo invariable en mis conversaciones con la gente, aun con aquellos abiertamente críticos y hasta hostiles al PRD y a Cárdenas en particular. Este cambio de percepción es importante, ya que sugiere que las delegaciones están tomando los primeros pasos para convertirse gobiernos locales en vez de meros distritos administrativos de una autoridad central (Ziccardi, 1998). Uno puede razonablemente esperar que este proceso continúe una vez que los delegados sean electos a partir del 2 de julio de 2000. A partir de entonces el reto será desarrollar el principio de autonomía con subsidariedad y evitar que las delegaciones se conviertan en cotos de poder personal.

Ésta es una de las razones de por qué el proyecto de reforma política del Distrito Federal se ha convertido en asunto tan importante (cuadro 1A). Sin embargo, a pesar de que se han dedicado enormes energías en el debate, grupos de trabajo, consultas públicas y *referenda*, los resultados efectivos han sido limitados y poco impresionantes. Hay que reconocer que en los temas de reforma jurídica y política de las delegaciones, ha habido intensa oposición del PAN y el PRI, los cuales han logrado que cualquier reforma política del Distrito Federal deba ser aprobada por el Congreso de la Unión,

[16] Quizás el caso más notorio fue el de Elio Villaseñor, delegado de Iztapalapa.

donde puede haber obstáculos con la mayoría del PRI en el Senado. Pero ésta ha sido la carne de cañón partidista durante los últimos tres años y no se ha llegado a ningún consenso. El PRD está a favor de la conversión del Distrito Federal en estado de la federación con municipalidades, mientras el PRI quiere preservar el *statu quo*, introduciendo algún cuerpo colegiado a nivel delegacional que actúe como contrapeso del delegado electo. El referéndum de mayo de 1999 arrojó que la ciudadanía desea algún tipo de estatus municipal para las delegaciones, pero la opinión sobre la conversión del Distrito Federal en estado permanece dividida. En suma en términos de reforma política y organización territorial, el gobierno del PRD casi no ha logrado ningún progreso desde la reforma de 1996.

En otras áreas de la reforma política (ley electoral, creación de instituciones electorales, ley de participación ciudadana, etcétera) ha habido más progreso al punto de que estas leyes han sido aprobadas, pero han terminado como "leyes sin dientes". Estas leyes han sido aprobadas por la mayoría del PRD en la ALDF en medio de intensa oposición, boicot y abandono de negociaciones por la oposición. Al mismo tiempo, una vez aprobadas, los defectos de estas leyes han sido rápidamente expuestos. Capítulos enteros del Código Electoral fueron impugnados en la Corte, mientras que el instituto electoral terminó desafiando a la propia autoridad del Distrito Federal en la renegociación del presupuesto, cuyos topes solicitados, según algunos, estaban inflados. Más aun, para muchos la Ley de Participación Ciudadana es también fundamentalmente defectuosa en la medida en que impide la integración de planillas electorales de los partidos políticos en elecciones cívicas. Esto fue siempre a insistencia del PRD, preocupado por generar mayor participación "ciudadana" como parte de su proceso de cambio democrático. Así, las planillas fueron identificadas con números y no con partidos (a pesar de que era claro que las planillas estaban organizadas según líneas del partido). Pero en los discursos de campaña así como en las elecciones mismas la afiliación partidista fue omitida. El resultado provocó confusión y escasa afluencia (10 por ciento del electorado) en las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. La consulta de un mes antes sobre las

opciones de reforma política del Partido del Trabajo también tuvieron poca afluencia, unos 150 mil votantes, más o menos la mitad de la gente que votó una propuesta del regente Camacho en 1993.

En cuanto a la idea de crear una instancia de gobierno metropolitano casi no hubo logros, aunque, como hemos visto, se alcanzó considerable colaboración intergubernamental en asuntos de ambiente, transporte, planeación urbana y seguridad. Cárdenas y su comisionado de coordinación metropolitana estaban convencidos de que el Distrito Federal y el Estado de México enfrentarían mejor sus problemas comunes mediante acuerdos aprobados por ambas legislaturas. Esta solución obviaba la necesidad de reformas constitucionales y permitía flexibilidad política, pero se quedaba corta respecto de una estructura de gobierno que garantizara la planeación metropolitana sistemática en áreas estratégicas. No obstante, funcionarios de ambos gobiernos comentaron que resultó más fácil entenderse con sus contrapartes, que cuando el PRI gobernaba ambas jurisdicciones.

Tampoco las relaciones del PRD con el gobierno federal fueron fluidas. Ambos niveles entraron en conflicto en una diversidad de asuntos: el presupuesto para endeudamiento, cortes de gasto federal, la Ley de Coordinación Fiscal, el retiro de participaciones del Distrito Federal a partir de 1999 (controversia ganada por Cárdenas en la Corte) y la disputa en torno a la Ley Electoral, ya mencionada. A pesar de los cortes y las limitaciones al gasto, el presupuesto del Distrito Federal sigue siendo elevado: alrededor de 52 mil millones de pesos en 1999. Sin embargo, debido a las urgentes necesidades de gasto y las constantes quejas de que el presupuesto era insuficiente, Cárdenas y sus colaboradores fueron criticados por no haber gastado importantes sumas autorizadas al finalizar el año.

No obstante, el intento de "hacer más con menos" fue exitoso. En términos de la reforma administrativa y de su desempeño administrativo en general, el gobierno de Cárdenas no fue ni frugal ni dispendioso. Una de las razones por las que se opuso a incrementar el presupuesto del instituto electoral fue porque deseaba evitar acusaciones de autoengrandecimiento. Este mismo escrúpulo ayuda a

entender su escaso gasto en relaciones públicas a pesar de que lo necesitaba para contrarrestar la campaña en contra suya (al menos hasta poco antes de su renuncia) para desconcierto de muchos de sus colaboradores. Todos los altos funcionarios aceptaron sustanciales recortes de sus propios ingresos, rechazaron el tradicional bono navideño e hicieron su declaración patrimonial antes de tomar posesión de sus cargos para evitar acusaciones de enriquecimiento ilícito

Otra área de administración y manejo político importante es la Secretaría de Gobierno, posición número dos en la jerarquía, encabezada por Rosario Robles hasta su ascenso a la jefatura de gobierno en sustitución de Cárdenas. Sin embargo, muchos de los asuntos de esta secretaría son remisiones de otras secretarías y departamentos, principalmente de la Secretaría del Trabajo, y planeación de beneficios sociales. La mayoría de estos asuntos son notablemente problemáticos, ya que involucran a muchos grupos de trabajo vinculados al PRI, de modo que son en esencia conflictos partidistas. El espacio no nos permite ahondar en el análisis pero los principales conflictos tienen que ver con vendedores ambulantes (dolor de cabeza de más de una década), las demandas pendientes de la extinta Ruta 100, las demandas de tierra de Antorcha Campesina en el sur de la ciudad, y otros. En todos estos frentes se logró cierto progreso, haciendo notar que el PRD no mostró ningún favoritismo partidista sobre ninguno de los grupos de interés a pesar de que es un partido orientado hacia los intereses de la clase obrera. En cuanto a los vendedores ambulantes adoptó un enfoque regulatorio para ubicarlos en espacios fijos, imponiéndoles una modesta cuota fiscal por locales de cinco metros cuadrados como máximo, permitiéndoles trabajar durante ciertos periodos de fiesta, etcétera. Estas iniciativas encontraron la rotunda oposición del PRI en la ALDF a pesar de que coincidían con las iniciativas del propio PRI cuando controló la regencia del Distrito Federal en 1994. Más recientemente, como jefa de gobierno, Rosario Robles ha seguido actuando con prudencia con respecto a problemas agudos como la huelga de estudiantes de la UNAM y los paros policiacos.

Tenemos por último a la ALDF y la lenta evolución de su poder desde 1988. Nuestro argumento es que este cuerpo legislativo aún

no ha madurado y que sus logros en 1999-2000 han sido limitados. Sólo uno de nuestros entrevistados habló bien de ella. Controlada por el PRD, la ALDF ha sido vociferante, visible y bulliciosa, pero sus resultados han dejado mucho que desear. La responsabilidad de no alcanzar mayores consensos también la comparten las facciones del PAN y el PRI. Los asambleístas de estos partidos tienen generalmente más experiencia legislativa, pero claramente su conducta fue determinada por el hecho de estar en minoría. Sin embargo, el nuevo poder se le subió a la cabeza a la mayoría del bloque perredista, mostrando una actitud abiertamente partidista y facciosa en su función legislativa. A menudo se comportó como la oposición a su propio gobierno y menguó significativamente su responsabilidad en el cogobierno. A menudo, las pugnas internas del partido han trasminado hacia las ramas legislativa y ejecutiva del Distrito Federal. En el verano de 1999, la transición pareció atiborrarse de problemas con una implosión potencial en el partido, pero Cárdenas manejó diestramente el traspaso del poder a Robles y aseguró que su nombramiento contara con suficiente apoyo dentro del bloque parlamentario del PRD.

Conclusión. Desempeño general

En esta sección retomamos los desafíos identificados al inicio de este ensayo y a los cuales la administración del PRD debió enfrentarse como primer gobierno democráticamente electo en la ciudad de México a partir de diciembre de 1997. ¿Qué tan exitoso ha sido este primer experimento democrático? La respuesta, por supuesto, está implícita en el título de este ensayo. En nuestra visión, la respuesta es que ha sido bueno en partes, como el huevo del párroco. En efecto, nuestra investigación sugiere un desempeño mucho más positivo que el percibido por el electorado y muchos periodistas. Nuestra explicación de esa percepción negativa es que el PRD fue incapaz de contrarrestar los distorsionados y muchas veces partidistas reportes de los medios. No fue sino hasta que Rosario Robles sustituyó a Cárdenas cuando la administración emprendió un esfuerzo sistemático de relaciones públicas y presencia en los medios para mostrar

algunos de sus logros. Otra explicación está en el aparente fracaso para resolver rápidamente de los grandes problemas de la ciudad. Las soluciones graduales no son fáciles de vender, y esto ha sido especialmente cierto en el área de seguridad pública.

Pero probablemente la explicación más general está en el fracaso de la administración frente a las amplias expectativas que el mismo PRD creó durante la campaña electoral de Cárdenas. El público deseaba un cambio profundo en la probidad de la administración, en participación ciudadana, en una política de desarrollo más equitativa, en una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales y en una protección social más efectiva, tal como se le prometió. Y lo quería ahora, por ello no es sorprendente que la gente se haya sentido decepcionada.

No obstante, es mucho lo que hay que aplaudir. En primer lugar, el PRD logró cursar la transición, demostrando que es posible gobernar democráticamente sin que la ciudad se salga de control. Casi de la noche a la mañana, la ciudad transitó de una forma de gobierno dirigista y centralizada hacia una descentralizada y democrática. En este aspecto ya no hay vuelta atrás, y las futuras generaciones seguirán eligiendo a sus gobernantes para bien o para mal. Más aún, el PRD fue capaz de cursar una segunda transición cuando Cárdenas dejó el poder a Rosario Robles para contender por la presidencia de la República. Muchos temieron un vacío de poder debido a que consideraban que Cárdenas era la única persona capaz de controlar los hilos de todas las facciones del PRD. Su autoridad personal era el cemento que mantenía firme al gobierno, con su renuncia, el edificio se derrumbaría. Sin embargo, se demostró totalmente lo contrario. En unos cuantos meses, Robles fue capaz de pegar ese cemento firmemente. Como secretaria general de Gobierno de Cárdenas, ella conocía la dinámica interna y los puntos de presión de la administración y, como líder del partido, ejercía considerable autoridad sobre la militancia, si bien no en la misma proporción que Cárdenas. Y, al aceptar el reto, puso como condición a la ALDF que casi todas las cosas permanecieran como estaban. En sus propias palabras: "El mismo equipo y la misma política".

Sin embargo, Robles parece haber movido la administración a mayor velocidad, al menos en lo que se refiere a gobierno. Cárdenas estableció las grandes líneas y luego delegó responsabilidades. Raras veces se involucró o tomó partido en las disputas de sus colaboradores. También puede decirse que fue un jefe de gobierno de tiempo parcial que dedicaba mucho tiempo a preparar su candidatura a la presidencia y a ejercer el liderazgo en su propio partido. Robles, en cambio, ha tenido un enfoque más específico y activo. Incluso, su imagen pública, expansiva y atractiva contrasta fuertemente con la personalidad hosca del ingeniero Cárdenas. Robles se planta ante los problemas poniendo el ejemplo, en vez del estilo de gobernar tras bambalinas de su predecesor. También ha logrado sacar ventaja de su habilidad para no provocar el mismo nivel de antagonismo e ira de los medios y del gobierno federal. De este modo, ha sido capaz de tomar la iniciativa, transformando las relaciones públicas, siendo más astuta que el último regente del PRI, Óscar Espinosa Villarreal, y dando incluso una lección de cortesía al presidente Zedillo, cancelando sus propios compromisos para acompañarlo en gira oficial por el Distrito Federal. En sus propias palabras, "Tiene las faldas bien puestas", parodiando la imagen del macho tradicional que "tiene los pantalones bien puestos".

El PRD ha encarado sus grandes retos con al menos un éxito modesto. Como lo hemos descrito, ha realizado considerables incursiones para reformar el sistema de justicia, creando las bases para una mayor credibilidad en la policía, reduciendo los niveles de violencia y amenazas a la seguridad pública, sin negar el largo camino que le queda por recorrer. Y en otras áreas críticas como la contaminación ambiental, en las que la ciudad ha llegado a niveles próximos a la catástrofe, ha realizado mejoras considerables, o al menos ha logrado que las cosas no se hayan deteriorado más. Hoy todos los vehículos deben aprobar verificaciones de emisiones contaminantes y son menos los conductores que dejan de utilizar su auto un día a la semana. El resto de los sectores que hemos analizado, desarrollo urbano y desarrollo social, han dado pasos firmes al establecer las guías de acción de las políticas futuras, pero han estado

severamente limitados por la falta de recursos financieros. Además, la ciudad ha gastado considerables recursos en infraestructura de transporte, mejoramiento de vías, y tapando baches y fugas de agua. Raras veces las mejoras han sido espectaculares pero son, no obstante, reales.

Quizás en administración general y descentralización los avances han sido mayores y más profundos. Los altos funcionarios se han esforzado en mostrar probidad y eficiencia y han mejorado la calidad de la atención al público en las delegaciones. Nuestro examen sugiere que hoy hay menos cuerpos administrativos y más espacios de genuina gobernabilidad. Claramente el paisaje de estos cambios no es uniforme. En sectores grandes de clase obrera, como Iztapalapa, han sido más difíciles de implementar que en los sectores de mayor preparación cívica y mejores ingresos económicos del centro-oeste de la ciudad. Pero en el objetivo de poner al gobierno más cerca de la gente ("Recuperar tu ciudad"), el PRD ha progresado. Asumiendo que la reforma política avanzará después del 2000 y permitirá una expansión de la arquitectura de la democracia representativa a nivel local, los cambios iniciales habrán probado tener un importante "efecto de demostración". Dicho lo anterior, queda aún mucha ambivalencia dentro del gobierno del PRD (así como de los otros partidos) acerca de si el proceso irá lejos y rápido. Ha aparecido el espectro de pequeñas "repúblicas" dentro del Distrito Federal y hay temor de que, una vez que los delegados sean electos, el poder del jefe de gobierno para ejercer control normativo y operativo se debilitará irrevocablemente. El fracaso de la ALDF para llevar adelante la reforma política ha sido uno de los errores más graves del PRD.

Con el afán de lograr una mayor coordinación metropolitana, el PRD ha evitado emprender grandes cambios estructurales a favor de acuerdos sectoriales entre las dos entidades, logrando algunos avances modestos. Pero las reformas que garantizarían continuidad y mayor profundidad probablemente tendrán que esperar un largo rato (Ward, 1999). Las relaciones con el gobierno federal, si bien siguen siendo difíciles, no han amenazado con salirse de control. Es cierto que en las disputas el gobierno del Distrito Federal ha llevado

la peor parte, batallando más que otras entidades federativas para adaptarse a los recortes presupuestales, soportando exacciones y adaptándose a los límites de su capacidad de endeudamiento. Pero también ha logrado triunfos eventuales en controversias constitucionales en la Corte. Lo sobresaliente es que no ha sido puesto de rodillas por el gobierno federal, como algunos temían y otros deseaban.

Internamente, el desempeño de los líderes dentro de la ALDF ha dejado mucho que desear. Gran número de iniciativas fueron precipitadas y débiles, pero fueron llevadas adelante por la mayoría perredista o enviadas al Congreso, sabiendo que por el dominio del PRI en el Senado se rechazarían. El fracaso al buscar mayor consenso en una diversidad de asuntos reflejó inexperiencia y demasiado partidismo. La Asamblea tienen aún mucho que aprender en materia de cogobierno (Ward y Rodríguez, 1999).

Así, al tiempo que el desempeño del PRD ha sido más irregular que malo, la administración de Cárdenas parece haber incumplido el objetivo de facilitar a los ciudadanos la recuperación de la ciudad. Pero abrió importantes avenidas de enfoque político que deberán ser ampliadas en el futuro, y se le debe dar el crédito por ello. La imagen fresca y el sentido de vigorosa confianza que Robles le dio al PRD a partir de septiembre de 1999, parece haber llegado tarde como para ganar un segundo periodo. Pero aun en este caso, sería injusto sugerir que sus logros han sido escasos.

Bibliografía

Aguilar, Adrián Guillermo, "Reestructuración económica y costo social en la ciudad de México. Una metrópoli periférica en la escena global", ponencia presentada en el *Seminario Economía y urbanización: problemas y retos del nuevo siglo*, UNAM, 20-22 de mayo, 1996.

Benítez Zenteno, R., "Distribución de la población y desarrollo urbano", en Aguilar, A.G. (ed.), *Desarrollo regional y urbano: tendencias y alternativas*, t. I, 165-198, México, UNAM/Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor, 1995.

Cárdenas Solórzano, C., *Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, Gobierno del Distrito Federal, 1999.

Comisión Nacional de Población, "Escenarios demográficos y urbanos en la zona metropolitana de la Ciudad de México, 1999-2000", documento interno preparado para reunión en Toluca, abril, 1996.

Davis, Diane, y Arturo Alvarado, "Descent into Chaos? Liberalization, Public Insecurity and the Deteriorating Rule of Law in Mexico City". Working Papers in Social Justice and Democracy, 1999.

Garza, G., "Distribución de la industria en la ciudad de México", en G. Garza (ed.), *El Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, 1987, 102-107.

Huerta García, R., "Aspectos monográficos de la industria manufacturera", en A. Bassols Batalla, G. González Salazar y J. Delgadillo Macías (eds.), *Zona metropolitana de la Ciudad de México, complejo geográfico, socioeconómico y político: qué fue, qué es y qué pasa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 154-174.

Meyer, L., "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940", en G. Garza (ed.), *El Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, 1987, 372-375.

Programa de Coinversión Social Novib-Gobierno de la Ciudad de México, *Espejo de la Ciudad: Jornadas Sociales de la Ciudad de México*, Novib-GDF, 1999.

Parnreiter, Cristof, "Mexico City: The Making of a Global City?", Saskia Sassen, en prensa.

Perló, M., "De cómo perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener un cambio ni una democracia de manzana", México, mimeo, s/f.

Puente, S., "Estructura industrial y participación de la zona metropolitana de la Ciudad de México en el Producto Interno Bruto", en G. Garza (ed.), *Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, 1987, 92-95.

Rowland, A., y P. Gordon, "México City: No Longer a Leviathan?", en A. Gilbert (ed.), *The Mega-City in Latin America*, Nueva York, United Nations University Press, 1996, 173-202.

Ward, Peter M., "Government Without Democracy in Mexico City: Defending the High Ground", en W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, University of California, Center for US-Mexican Studies, monograph series, núm. 30, 1989, 307-323.

———, *Mexico City*, Chichester y Nueva York, John Wiley & Sons, 1998, 332.

———, "Creating a Metropolitan Tier of Government in Federal Systems: Getting 'There' from 'Here' in Mexico City and in Other Latin American Megacities", *South Texas Law Review Journal*, Symposium Issue, "Comparative Federalism in the Devolution Era", 40, 3, 1999, 603-624.

Ward, Peter M. y Victoria Rodríguez, "New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 31, 3, 1999, 673-710.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

LA CENTRALIDAD METROPOLITANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Óscar Terrazas
Universidad Autónoma Metropolitana (A)

Introducción

La centralidad actual en la ciudad de México no ocupa sólo el núcleo o el círculo central del esquema de los círculos concéntricos planteado por Ernest Burgess[1] ni puede ser explicada por el concepto de centro histórico. No es tampoco, en consecuencia, el Distrito Central de Negocios (Central Business District) ni la ciudad central de los demógrafos. A diferencia, la centralidad se ha transformado, incrementando así tanto la intensidad con que se concentra en algunos puntos del territorio urbano, como la amplitud con que se ha expandido.[2]

Para sustentar lo anterior utilizo los mismos términos y las mismas categorías analíticas manejadas por Burgess. De lo contrario sería inútil intentar la refutación. Estas categorías son las relaciones sociales y el territorio en propiedad, es decir, las características de localización en el territorio urbano de las actividades sociales, las que a su vez expresan las relaciones vigentes a lo largo de un periodo histórico determinado. En el marco de la discusión sobre el centro y la centralidad, se presenta una contradicción: ¿cómo es posible cono-

[1] Burgess, Ernest, 1925, "The Growth of the City", en *The City, problems of planning*, Penguin Books.

[2] Véase mi artículo "Las nociones de centro en la ciudad global", publicado en el *Anuario de Espacios urbanos 2000*, UAM, México.

cer las actividades que se realizan en el centro si no se conocen los límites del centro? Es necesario identificar primero, dentro de una secuencia de acercamiento, ciertas actividades definidas como de la centralidad, es decir, pertenecientes al centro "inicial". ¿O es que estas actividades no son permanentes sino que se encuentran entre las acciones de la centralidad social urbana, definida en cada fase del desarrollo histórico de la sociedad?

Las actividades sobre el territorio

¿Cómo separar entonces el centro de la centralidad? La distinción debe incorporar el cuestionamiento sobre la jerarquía de las distintas actividades desarrolladas en una formación social determinada, es decir, las acciones prioritarias, que generalmente se realizan de manera colectiva, sustentadas en la interacción social. En nuestro tiempo, podemos adelantar que las actividades centrales son las relativas al intercambio en sentido amplio y las de naturaleza cultural, así como la producción material y espiritual. A partir de esta identificación social inicial es posible localizar estas actividades en el territorio urbano.

Al acercarnos a la ciudad, podemos reconocer que las actividades de la centralidad se agrupan en seis tipos: de decisión política, de innovación, de difusión y emisión, de intercambio, lúdicas o de esparcimiento y simbólicas. Los "giros" que comprende cada una de ellas son los siguientes:

1. Decisión política, que incluye a las actividades de gestión pública y privada, en general, de administración en sus distintos niveles, locales y federales, así como las oficinas de las corporaciones internacionales y nacionales de mayor escala económica. Son particularmente ejemplares las instalaciones bancarias centrales y oficinas principales de las empresas financieras.
2. Innovación e investigación, que se refiere a los centros de investigación, de educación superior y posgrado, y a los laboratorios tecnológicos.

3. Difusión y comunicación, que comprende los medios de información en todas sus formas, los estudios de producción y las estaciones de transmisión.
4. Intercambio y encuentro, que abarca desde las actividades comerciales en gran escala, como son los almacenes y los centros comerciales hasta las concentraciones urbanas de establecimientos de escala media y pequeña, los servicios turísticos de todo tipo e incluso las actividades que se desarrollan en el encuentro social como son las de naturaleza política y cultural.
5. Lúdicas y de ocio, que incluye todos los servicios para la recreación y el esparcimiento tanto de gran escala como de rango menor, pero con localizaciones agrupadas alrededor de un núcleo o eje.
6. Simbólicas, que comprende a las actividades que aglutinan a los grupos sociales en torno a fechas importantes o a reclamos y reacciones colectivas ante situaciones conflictivas.

En relación con la magnitud de estas actividades y, por tanto, con el "tamaño" de las instalaciones en que se desarrollan, es importante considerar que en ciertos casos la centralidad puede sustentarse no sólo en la presencia de grandes instalaciones de alcance metropolitano y regional, sino que existe asimismo en la coincidencia de muchos establecimientos pequeños y medianos en un punto o una zona del territorio urbano. En este sentido, estas concentraciones pueden "crear centro", constituyéndose en el centro o formando parte de él.

También conviene considerar las actividades centrales que no ocupan una edificación de gran magnitud o que no coinciden en concentración con otros establecimientos, como pueden ser una galería de arte, un restaurante o un centro nocturno de prestigio, que a pesar de su escala pequeña representan puntos de centralidad al prestar servicio a amplios grupos sociales.

Por otra parte, en la perspectiva temporal podría construirse una caracterización del centro bajo una consideración sincrónica, es decir, un tipo de centro para cada fase de la historia. O podríamos

manejar una sola centralidad diacrónicamente, bajo la mirada de la identificación de las actividades sociales predominantes, centrales, a lo largo de un amplio periodo histórico. En este contexto, y a pesar de tener como referente siempre a la ciudad de México, con su condicionante permanente de centralismo, es posible ir deconstruyendo en la historia las partes del centro, y constatar que "el centro urbano" no siempre alojó todas las actividades de la centralidad, como en el caso de la ciudad colonial donde los cuarteles, las aduanas y los conventos, aunque con distinta jerarquía social y política, poseían un carácter central en el funcionamiento social de la ciudad, aunque estuviesen localizados en la periferia.

Las actividades de la centralidad se definen por dos caminos, el primero más estrecho que se deriva del registro de las acciones que se han desarrollado en el "centro" de la ciudad de México a lo largo de su larga historia de casi 700 años, desde el tianguis y el centro ceremonial azteca hasta el comercio ambulante y las manifestaciones políticas de fines del siglo XX. El resultado de este registro histórico de uso del espacio central forma una vasta gama de actividades que se pueden resumir en el intercambio comercial y el simbolismo cultural. Por el segundo camino, más amplio y de contornos variables, se pueden identificar las actividades socialmente primordiales, jerárquicamente predominantes, que caracterizan a las grandes ciudades a nivel mundial. Por esta vía, las actividades se refieren al ámbito de la comunicación, de la interacción social, de la gestión individual y colectiva, de la confrontación política y de la innovación tecnológica.

Siguiendo esta línea, podemos adelantar que la nueva infraestructura tecnológica de las comunicaciones, y las formas de vida y la ideología ligadas a ella, que sustentan además la concepción del sistema mundial de ciudades en un ámbito global al inicio del siglo XXI, forman parte en su totalidad de las actividades de la centralidad metropolitana y no se localizan fuera de ella.

Así, las actividades de la centralidad están contenidas hoy en día entre los elementos que sirven de base para discutir si la ciudad de México es una ciudad mundial, o mejor dicho, si es una metrópoli que pertenece al sistema mundial y, en su caso, identificar el papel

específico que ella juega en el interior del universo de las ciudades globales.

Dentro del proceso de transformación de la centralidad, la fase de transformación siguiente puede resultar en una ciudad que sea toda centro, donde la centralidad se localice hasta en la periferia misma. Esto equivaldría, por la mediación de las comunicaciones, a la operación de las actividades de la centralidad en cada parte del todo urbano.

En esta línea de argumentación, se puede aventurar la desaparición de las fronteras entre lo público y lo privado, situación en la que será posible realizar actividades públicas, de la colectividad, con la colectividad, en el interior del espacio privado, dentro del "espacio" exclusivo que deja de serlo al convertirse en un ámbito también de lo público y por tanto de la colectividad y a disposición de los otros. Aunque el escenario de este estadio de la centralidad expandida debe construirse mezclando las posibilidades tecnológicas con la viabilidad social, cultural e incluso psicológica.

En una perspectiva histórica, la centralidad así concebida se ha localizado en partes opuestas del territorio urbano, como es el caso ya mencionado de las aduanas o de las puertas de la ciudad colonial, donde coincidían en la orilla urbana actividades propias de la centralidad, es decir, la centralidad ubicada justo en la periferia, en la frontera, en el borde mismo del ámbito urbano.

Validación empírica

El procedimiento de obtención de datos y su interpretación posterior con el fin de construirlos como observables consistió en la realización de distintos tipos de trabajo de campo a lo largo de cinco años, por parte de diversos equipos de estudiantes de arquitectura y de estudios urbanos, de licenciatura y posgrado, y de equipos de técnicos profesionales bajo mi coordinación.

Esta validación se complementa con otras fuentes que son:

a) Los censos económicos de 1994, realizados por el INEGI a nivel de las Áreas de Geoestadística Básica.

b) Los datos de las 500 principales empresas publicados en la revista *Expansión,* núm. 722, del 13 de agosto de 1997, de donde se tomaron las direcciones de las oficinas centrales de las empresas que se localizan en el área metropolitana de la ciudad de México, según se muestra en el plano correspondiente.

c) El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, realizados por el Programa de Investigación Metropolitana de la UAM, para los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, ambos documentos son vigentes.

d) La encuesta "Origen y destino de los viajes de los residentes del Área Metropolitana de la Ciudad de México", de 1994, y el estudio de Origen y destino de 1983, ambos elaborados por el Departamento del Distrito Federal.

e) Para la localización de los equipamientos lúdicos, la revista *Donde,* núm. 47, de marzo de 1997.

f) Para los precios comerciales del suelo, los periódicos *El Universal* y *Reforma* de agosto y septiembre de 1997.

El proceso de metropolización

La ciudad de México, considerada en su ámbito metropolitano, pasó en sesenta y cinco años de una población de un millón 230 mil habitantes en 1930, ocupando una superficie aproximada de 633 kilómetros cuadrados, a una población total de 17 millones 258 mil habitantes, asentada sobre una superficie de 1,213 kilómetros cuadrados en 1995. Como se puede apreciar en el plano 1, relativo al crecimiento histórico, la expansión de la metrópoli se ha desarrollado de manera explosiva, ocupando toda la superficie plana de la porción suroeste del Valle de México y extendiéndose hacia el norte y el oriente a lo largo de los ejes carreteros que comunican a la ciudad de México con Querétaro, Pachuca, Tulancingo, Puebla y Cuautla. Este proceso de metropolización puede ser descrito como una expansión sobre cinco ejes principales.[3]

[3] Véase mi artículo "Los ejes de la metropolización", en el *Anuario de Estudios Urbanos,* núm. 2, 1995.

En correspondencia con el crecimiento poblacional y territorial observado, la estructura de la metrópoli se ha transformado, pasando de una ciudad con vialidades radiales, compuesta por las carreteras que partían de y llegaban hasta el centro de la ciudad de 1930, hasta formar hoy en día la estructura vial desorganizada y conflictiva que padecemos diariamente. El "centro" de la ciudad, por su parte, se ha transformado en consecuencia, pasando del perímetro del viejo Centro Histórico, que funcionó como centro propiamente dicho hasta la década de los años cincuenta, hacia el desbordamiento de las actividades de la centralidad, como analizaremos más adelante.

Para llegar a la situación actual, la estructura de la metrópoli pasó del predominio de un centro único hacia una estructura todavía centralizada pero con la presencia de otros centros, algunos alternativos al inicial, como fue el caso de Tacubaya y de Insurgentes centro, y otros complementarios como el Centro Médico. Esta estructura multicéntrica prevaleció en los años sesenta y setenta. La etapa actual, correspondiente a un sistema o red de centros y núcleos ligados por ejes y corredores urbanos, inició su formación en la década de los años ochenta, impulsada tanto por la propia expansión de la ciudad y por el deterioro causado por los sismos de 1985, como por el auge en las inversiones inmobiliarias que se ha presentado en la ciudad en los últimos veinte años. Esta actividad inmobiliaria se caracterizó por alternar periodos muy cortos de gran inversión seguidos siempre de crisis económicas y por tanto de una disminución en el desarrollo de proyectos urbanos de importancia.

Las actividades económicas

Para apoyar la validación empírica de las hipótesis planteadas, utilizo los datos del Censo Económico de 1994 a nivel de AGEB, relativos al número de establecimientos y de empleados totales.

La imagen resultante, expuesta en el plano 2, muestra la ubicación de las AGEBs con los rangos seleccionados en una gran zona central y a lo largo de cuatro ejes principales. La zona central comprende al Centro Histórico y a las colonias Juárez, Zona Rosa, Roma

y Doctores. Los ejes por su parte son el Periférico en sus porciones norte hasta Atizapán y sur hasta San Jerónimo, Insurgentes centro y sur hasta el Circuito Interior, lo mismo que el par compuesto por avenida Universidad y calzada de Tlalpan.

Como áreas fuera del gran centro y de los ejes mencionados, se encuentran AGEBs; con las características seleccionadas en Xochimilco al sur, en Xalostoc y Tulpetlac dentro del municipio de Ecatepec, en Coacalco, y en Cuautitlán al norte de la ciudad.

Por otra parte, en la metrópoli se desarrolla diariamente una intensa actividad comercial en mercados públicos, tianguis y en plazas y banquetas en forma de comercio ambulante. El número total de éstos alcanza los 100 mil puestos sólo en el Distrito Federal, donde el conjunto de comerciantes no fijos representa 36 por ciento del total de unidades comerciales que asciende a un total de 130,000 ambulantes, locatarios en tianguis y en mercados sobre ruedas.

Como estas actividades se localizan principalmente en el ámbito de la centralidad descrito, incluidos sus espacios públicos como banquetas, plazas, parques y estaciones de transporte, éste se convierte a diario en un mercado metropolitano que capta clientes tanto en las salidas del Metro como a bordo de los automóviles.

Cuadro 1. Mercados y tianguis en el área metropolitana

Comercios al menudeo establecidos	153,748
Mercados públicos	318
Comerciantes en mercados públicos	75,000
Número de ambulantes en el DF	100,000
Rutas de tianguis	96
Locatarios en tianguis	28,000
Rutas de mercados sobre ruedas	10
Locatarios en mercados sobre ruedas	2,000

Fuente: Canaco e INEGI.

Los equipamientos de rango metropolitano

Los equipamientos de rango metropolitano, mostrados en el plano 1, cubren un nivel de servicio para el conjunto de los habitantes de la

zona metropolitana o para amplios sectores de ella. Algunos son instalaciones que satisfacen al mismo tiempo requerimientos de rango regional e incluso nacional, como es el caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, del Centro Médico Nacional, de la Central de Abasto, del Colegio Militar, de la terminal de carga de Pantaco y de la Ciudad Universitaria, todos con dimensiones territoriales considerables. A estos equipamientos se suman edificaciones de menor tamaño que sin embargo juegan un papel preponderante en el contexto regional y nacional, como son el Palacio Nacional, el Palacio Legislativo, la Suprema Corte de Justicia y la Catedral Metropolitana.

De rango propiamente metropolitano, podemos mencionar al Bosque de Chapultepec, a la Ciudad Deportiva, a las áreas naturales de Xochimilco y Tlalpan, así como una gran diversidad de instalaciones hospitalarias, educativas y culturales diseminadas por el territorio de la ciudad.

Asimismo, es interesante observar en el mismo plano 1 cómo los grandes equipamientos metropolitanos, incluidos los de rangos regional y nacional, se localizan en la periferia de la ciudad de México de 1953. Porque la ciudad vieja, la de 1930, carece de estas instalaciones de gran escala. Sin embargo, ha sido esta ciudad vieja la que se ha transformado más aceleradamente, convirtiendo sus edificaciones diseñadas para viviendas en comercios, establecimientos de servicios y oficinas. En cambio, el "borde" de la ciudad de 1953 permanece como la línea de alojamiento de las grandes instalaciones de la ciudad, a las que se han sumado, siguiendo el trazo de las vías más importantes, otra serie de equipamientos más recientes, dando lugar a un esquema en forma de anillo interno de la gran metrópoli actual.

En este anillo se ubican también las zonas industriales más importantes de la ciudad. En el plano mencionado podemos ver, en el sentido de las manecillas del reloj, las áreas industriales de Naucalpan, Tlalnepantla y Vallejo, incluyendo la refinería de Azcapotzalco, los parques industriales de Ecatepec, Ampliación San Juan de Aragón, Ferrocarril Industrial, Industrial Iztapalapa, Santa Isabel Industrial-

Granjas Esmeralda, Del Valle sur con laboratorios e industrias farmacéuticas, Carola-San Pedro de los Pinos y Ejército Nacional-Río San Joaquín.

Todas ellas están hoy rodeadas de zonas habitacionales y equipamientos urbanos y algunas han iniciado el proceso de cambio de uso del suelo; otras se han convertido en áreas de bodegas y almacenes, muchas se convertirán en destino del reciclamiento de actividades de la centralidad metropolitana en el nuevo siglo.

En cambio, las zonas industriales más recientes se localizan sobre los ejes metropolitanos de Naucalpan-Huehuetoca, en los municipios de Tultitlán y Cuautitlán Izcalli, de Ecatepec-Tecámac a lo largo de la Vía Morelos y, al sur, sobre la avenida Tláhuac.

En este contexto, el eje Naucalpan-Huehuetoca sobresale por su antigüedad, por la magnitud de sus zonas industriales y porque en cada fase del desarrollo industrial ha significado la puesta en marcha de las instalaciones industriales de avanzada, a pesar de que hoy se encuentre lejos de representar las condiciones de alta tecnología que ya existen en otras regiones del país y del mundo.

Los equipamientos lúdicos

Los equipamientos lúdicos se concentran en el área metropolitana de la ciudad de México en 20 zonas y en tres ejes principales. De los 906 establecimientos de ocio, esparcimiento y cultura identificados,[4] 118 se localizan sobre la avenida Insurgentes sur, desde la estación Insurgentes del Metro hasta el centro comercial de Plaza Inn, ubicado al sur en el cruce con Vito Alessio Robles. Este eje, que es el límite entre diversas colonias que a su vez cuentan con buen número de equipamientos urbanos de todo tipo, une áreas importantes en cuanto a su dotación de establecimientos lúdicos, como son las colonias Juárez y San Rafael que junto con el Centro Histórico y la colonia Guerrero suman 164 locales; las zonas de San Ángel, Coyoacán y el

[4] Los equipamientos lúdicos considerados son los bares, cantinas, restaurantes, teatros, centros nocturnos y galerías, registrados por la revista *Donde*, revista mensual de editorial Celular, núm. 47, del 14 de marzo de 1997.

centro comercial de Plaza Loreto que tienen 107 establecimientos; la Ciudad Universitaria que cuenta con 9, llegando al sur hasta cruzar con el Periférico, que como eje cuenta a su vez con 19 equipamientos (ver plano 3).

La segunda concentración de equipamientos lúdicos parte del núcleo que forma el área de Polanco, con 107 establecimientos. De ella surgen los ejes del Periférico Norte hasta Ciudad Satélite con 15 equipamientos y el de Las Lomas-Santa Fe, donde las tres colonias y el centro comercial que la forman suman 79 establecimientos.

En la porción intermedia de esta red integrada por ejes y núcleos, se ubican las colonias Roma con 42 establecimientos, Condesa con 67 y Del Valle con 32, y los sectores de Nápoles-San José Insurgentes con 15 y de Anzures-Cuauhtémoc con 38.

El nivel de concentración de este tipo de equipamientos es muy alto, ya que sólo 28 de ellos se ubican fuera de las zonas y ejes mencionados, es decir, únicamente 3 por ciento.

Como podemos observar en el plano correspondiente, los tres ejes y las 20 zonas y núcleos son contiguos, formando a nivel metropolitana una sola concentración de equipamientos que termina, por ahora, en Plaza Satélite al norte, en Santa Fe al poniente y en Huipulco-Tlalpan al sur. Las vías estructuradoras de esta concentración son Insurgentes sur, Reforma y el Periférico en dos porciones separadas, una al norte y otra al sur; el resto de la red de la vida lúdica de la ciudad se compone de una serie de áreas de valor histórico e inmobiliario que se articulan a los ejes generando una telaraña nocturna, de aromas penetrantes y de sabores sutiles.

Las oficinas centrales de las principales empresas del país

Es posible que en la década de 1930 el equivalente al Central Business District de Chicago para la ciudad de México se localizara a lo largo de la avenida Juárez y en las primeras manzanas del Paseo de la Reforma. Después debió extenderse sobre esta última hacia la Zona Rosa y Polanco. En cambio, hoy el supuesto CBD de la ciudad de México se encuentra distribuido sobre diversos ejes y núcleos de la metrópoli ocupando una superficie amplia, como vemos en el plano 4.

Cuadro 2. Equipamientos lúdicos

Zonas	*Número de establecimientos*
Bosques de las Lomas	8
Lomas de Tecamachalco	30
Parque de Chapultepec	28
Polanco	107
Anzures	12
Cuauhtémoc	26
Zona Rosa	66
Juárez/San Rafael	49
Centro Histórico	93
Roma (1)	42
Condesa (1)	67
Eje Insurgentes sur (2)	118
Nápoles/San José Insurgentes (1)	15
Del Valle (1)	32
San Ángel	60
Loreto	14
Coyoacán	33
Ciudad Universitaria	9
Eje Periférico Sur (3)	19
Huipulco/Tlalpan	10
Eje Periférico norte (4)	15
Total	853

(1) Se excluyen los equipamientos ubicados sobre la avenida Insurgentes Sur.
(2) Desde la estación Insurgentes del Metro hasta Plaza Inn.
(3) Desde San Jerónimo hasta la entrada al Estadio Azteca.
(4) Desde el cruce con Ejército Nacional hasta Plaza Satélite.

De acuerdo con datos de las revistas *Expansión* y *US/Mexico Business*,[5] de las 142 empresas con oficinas centrales en el área metropolitana de la ciudad de México, 135 se ubican en alguno de los ejes y núcleos identificados, es decir 95 por ciento del total. Algunos de los ejes y núcleos coinciden con las concentraciones de equipamientos lúdicos descritos en el punto anterior y, como se analiza más adelante, con las áreas de precios de suelo más altos de la ciudad.

[5] "Las 100 empresas más importantes de México", revista *Expansión* del 13 de agosto de 1997, y "The México 100", revista *US/Mexico Business*, correspondiente a julio/agosto de 1998.

Los ejes concentradores de oficinas centrales son Insurgentes sur, Tlalpan y Periférico sur. Para la porción norte del propio Periférico, en el caso de las empresas industriales, se pueden reconocer varias zonas productivas que alojan también actividades de dirección como es el caso de Naucalpan con 7 y Tlalnepantla con 9. Ambas áreas se localizan, desde una perspectiva metropolitana, en el eje del Periférico Norte. Otro tanto ocurre con la zona de Santa Fe-Lomas, que se desarrolla a lo largo del Paseo de la Reforma y su prolongación, con 12 oficinas centrales.

Cuadro 3. Oficinas centrales de las empresas más importantes

Zonas y ejes	*Número de oficinas centrales*
Tlalnepantla	9
Azcapotzalco/Refinería	4
Naucalpan	7
Vallejo	7
Ecatepec	3
Xochimanca/Atlampa	9
Santa Fe/Lomas	12
Centro Histórico	3
Polanco/Reforma	35
Eje Insurgentes sur	27
Eje Tlalpan	6
Santa Isabel Industrial	4
Eje Perisur	9
Fuera de concentraciones	7
Total	142

Fuente: Revista *Expansión*, 13 de agosto de 1997.

Los núcleos donde se concentran las oficinas centrales son Azcapotzalco/Refinería, Xochimanca/Atlampa, Centro Histórico, Ecatepec y Santa Isabel Industrial.

Considerados en conjunto es posible identificar un corredor principal de oficinas centrales de las empresas más importantes del país, que es el eje compuesto por Insurgentes sur, Paseo de la Reforma, Polanco y Naucalpan, que agrupa 69 oficinas centrales. Si tomamos la zona de Tlalnepantla, perteneciente al eje del Periférico norte, al

Centro Histórico, contiguo a Reforma, y al eje Santa Fe Lomas como expansión hacia el poniente, tendríamos una gran concentración central con extensiones al sur, poniente y norte, que agregaría 93 sedes de empresas, es decir, 65 por ciento del total de oficinas.

Así, en relación con los ejes y núcleos identificados respecto de otros equipamientos y actividades, las concentraciones de oficinas coinciden por una parte con algunas áreas de equipamientos como Polanco y el Eje Insurgentes sur, y por otra parte con las zonas industriales más importantes de la metrópoli como es el caso de Tlalnepantla y Vallejo, entre otras.

Los precios comerciales del suelo

La teoría de la renta del suelo urbano permite sostener la hipótesis de que los precios de suelo más altos se ubican en las áreas de la ciudad mejor localizadas, es decir, donde los propietarios de los predios captan las mayores rentas diferenciales tanto por ubicación como por capital invertido y, al mismo tiempo, es ahí donde se encuentran las mejores posibilidades de generar y de captar la renta por monopolio. En este sentido, podemos afirmar que los precios del suelo más altos se localizan, como se observa en el plano 5, a lo largo de tres ejes metropolitanos en la ciudad de México, que son la avenida de los Insurgentes desde su cruce con Reforma hasta su intersección con el Periférico sur, el Paseo de la Reforma, desde el cruce con Insurgentes hasta la salida a Toluca-Santa Fe y el Periférico centro y norte, desde el cruce con el Paseo de la Reforma hasta Ciudad Satélite, con algunos intervalos de precios del suelo menores.

Así, los precios comerciales del suelo más altos en la metrópoli se ubican sobre tres ejes de estructuración vial con rango metropolitano e incluso regional, como es el caso de la avenida de los Insurgentes, del Paseo de la Reforma y del Anillo Periférico. Además, podemos identificar sobre el territorio que estos tres ejes se intersectan, formando tres líneas conectadas que van desde el centro comercial de Perisur y la Ciudad Universitaria hasta Ciudad Satélite y la zona dorada.

Cuadro 4. Precios del suelo

Zonas inmobiliarias	*Precios del suelo*			*Número*	*Promedio*
	Promedio	*Más alto*	*Más bajo*	*de ofertas*	*en dólares*
Padierna	932	1,200	550	6	122.63
San Andrés Totoltepec	490	600	440	5	64.47
Xochimilco	541	950	140	10	71.18
Tepepan	833	1,200	500	10	109.61
Club de Golf México	2,420	3,250	1,590	2	318.42
Centro Historico de Tlalpan	1,093	1,300	870	5	143.82
Coapa	1,668	2,195	1,250	3	219.47
San Lorenzo Tezonco	760	1,000	460	4	100
Jardines de la Montaña	4,263	5,500	3,450	4	560.92
Picacho	2,267	2,400	2,150	3	298.29
Pedregal	2,165	2,500	200	4	284.87
San Jerónimo	1,451	2,400	800	7	190.92
Campestre Churubusco	1,787	2,200	900	20	235.13
Coyoacán	1,051	1,560	412	9	138.29
San Ángel Inn	4,421	6,097	2,200	14	581.71
Mixcoac	1,653	1,980	1,000	7	217.5
Colinas del Sur	717	1,250	400	3	94.34
Villa Verdún	2,160	5,180	890	4	284.21
San Mateo Tlaltenango	230	350	133	3	30.26
Cuajimalpa	1,588	2,120	500	10	208.95
World Trade Center	4,976	16,000	2,200	13	654.74
Narvarte	1,831	2,095	1,470	5	240.92
Agrícola Oriental	890	1,500	210	10	117.11
Pantitlán	660	1,030	290	2	86.84
Jardín Balbuena	1,939	2,518	1,600	3	255.13
Doctores	1,698	2,190	1,290	4	223.42
Paseo de la Reforma	3,652	5,500	3,070	6	480.53
Polanco	8,435	9,500	7,370	2	1,109.87
Las Lomas	3,627	6,200	2,400	30	477.24
La Herradura	2,332	8,810	1,330	19	306.84
Legaria	1,278	1,800	700	3	168.16
Industrial Tlatilco	2,490	2,800	2,180	2	327.63
Aragón	599	950	265	8	78.82
Lindavista	2,098	3,000	1,650	4	276.05
Indios Verdes	427	555	320	3	56.18
Ecatepec-Cerro Gordo	307	460	120	4	40.39
San Pedro Xalostoc	153	170	125	3	20.13
Naucalli	3,250	5,600	700	3	427.63
Santa Mónica	1,317	1,500	1,166	6	173.29
Atizapán	503	695	373	8	56.18
Perisur	2,500	3,200	1,800	2	329
Vallejo	1,550	2,000	1,100	2	203.95
Promedios y totales	1,927	3,007	1,233	275	253.54

Fuente: periódicos *El Universal* y *Reforma* de agosto y septiembre de 1997.

Observamos que una parte importante de la red de centralidad corresponde a los ejes de precios comerciales del suelo más altos, dando así lugar a un proceso circular, o en espiral, donde los precios se incrementan por la demanda de suelo siempre creciente en las áreas ubicadas a lo largo de los tres ejes mencionados. La demanda se satisface al pagar precios más altos, obligando así a incrementar la intensidad con que el territorio urbano es utilizado, aprovechando la infraestructura instalada a lo largo de las vías públicas, así como los servicios prestados en el conjunto de estas zonas de la centralidad.

El patrón territorial de los precios no es entonces, en la ciudad de México, un esquema de círculos concéntricos descendientes del centro a la periferia, ni es tampoco un universo de núcleos de precios elevados que se transforman de manera independiente del resto de la superficie metropolitana supuestamente dominada por precios bajos. Al contrario, es una red impulsada por la rentabilidad inmobiliaria y cristalizada por medio de las inversiones urbanas de escala media y por "metaproyectos inmobiliarios".

Un recorrido por las cifras de los precios promedio a lo largo de los ejes nos muestra que, partiendo del sur, en la zona de Perisur-Bosque de Tlalpan el precio promedio es de 4,263 pesos por metro cuadrado, en el Pedregal de San Ángel de 2,165 en razón de que se comercian terrenos de superficies más grandes; en San Ángel Inn, La Florida, Tizapán y Chimalistac el precio promedio es de 4,421 pesos por metro cuadrado; en la colonia Del Valle-Nápoles-World Trade Center de 4,976; en la Roma, Condesa, Juárez y la Zona Rosa de 3,652; en Polanco, donde se localizó el promedio más elevado, es de 8,435 pesos por metro cuadrado; en Tecamachalco-Las Lomas y Bosques de 3,627; para finalizar en Satélite con un promedio por metro cuadrado de 3,250. Todavía más al norte, en los fraccionamientos tipo club de golf como Bellavista, Sayavedra y Chiluca, se registraron dos casos especiales con precios de 9,700 pesos.

Los precios fueron recabados de los anuncios de venta de terrenos aparecidos en agosto y septiembre de 1997 en los periódicos *Reforma* y *El Universal*, de manera que las cifras indican los precios esperados por los vendedores. Sabemos que el precio final de com-

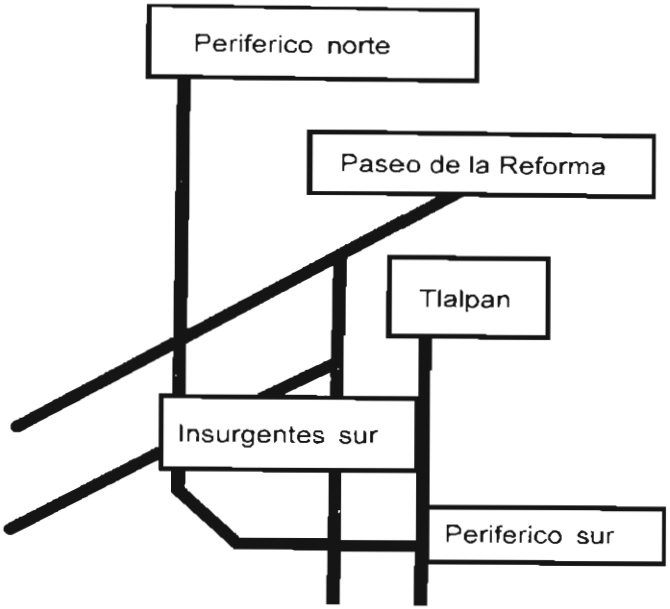
pra-venta generalmente es menor que el esperado por el oferente. Por otra parte, la presencia misma de ofertas de predios, según se muestra en el cuadro 4, indica la presencia en las zonas identificadas de un mercado inmobiliario activo. Asimismo, es importante considerar las diferencias en las características de los terrenos en cada zona, ya que la oferta de predios de mayores dimensiones, como son los casos del Pedregal de San Ángel, de las Lomas de Chapultepec, de la Herradura y de ciertos fraccionamientos de Naucalpan y Atizapán, condicionan un precio menor por metro cuadrado. Otro tanto se puede decir sobre la ubicación específica de los terrenos ofrecidos, ya que los predios en esquina o con dobles frentes, o incluso con frentes más anchos que el común en la zona, pueden dar lugar al registro de precios por metro cuadrado ligeramente más altos.

El segundo nivel de precios del suelo, con promedios entre 2,000 y 3,000 pesos por metro cuadrado, se localizan en las inmediaciones de los mismos ejes, como las zonas de Naucalpan-Tlatilco con 2,490 pesos, Picacho con 2,267 y la Herradura con 2,332. Este rango de precios se presenta también en ejes secundarios como los que se desarrollan sobre la calzada de las Águilas, con promedio en Villa Verdún de 2,610, y sobre el Viaducto Tlalpan hasta el cruce con el Periférico sur, con precios de 2,420 en el Club de Golf México, con promedios del tercer rango correspondientes al centro histórico de Tlalpan, de 1,668 en Coapa y de 1,787 en la Campestre Churubusco.

El patrón general observado, consistente en la localización de los precios más altos a lo largo de los tres ejes mencionados y en su entorno inmediato para los rangos de precios medios, sólo se incumple en los casos de Vallejo con promedio de 1,550 pesos por metro cuadrado, de Lindavista con 2,098 pesos, y de la Jardín Balbuena con 1,939.

El siguiente nivel de precios comerciales del suelo en la ciudad de México sigue también el patrón de los ejes mencionados, ya que las áreas con valores entre 890 y dos mil pesos por metro cuadrado se ubican justo a los lados de estas líneas, especialmente en el caso de Insurgentes, donde podemos observar precios de 1,653 pesos por metro cuadrado en promedio en el área de Mixcoac-San Pedro de los Pinos, de 1,588 en Cuajimalpa, de 1,698 en la Doctores, de

Figura 1. Los ejes inmobiliarios



1,831 en Narvarte-Portales, de 1,051 en Copilco-Romero de Terreros, de 1,451 en San Jerónimo-Magdalena Contreras y de 932 en Padierna. Otro tanto ocurre en los alrededores del eje Periférico norte, ya que encontramos precios promedio de 1,278 en Legaria y de 1,317 en Santa Mónica.

La imagen que prevalece ante este análisis inmobiliario es la de una ciudad disputada, competida en su ocupación, donde la lucha misma incrementa los precios por la escasez de las posibles ofertas. Al lado se desarrolla, simultáneamente, una ciudad peleada por demandantes económicamente menos poderosos. En Polanco se negocia por mil dólares el metro de suelo urbano, en Cerro Gordo dentro del municipio de Ecatepec se comercia por menos de 50 dólares. Y aun este último precio es excesivo para la mayor parte de las familias de la metrópoli, las cuales tienen que alejarse hacia el noreste, a más de 50 kilómetros del Ángel de la Independencia, para encontrar un terreno al alcance de sus posibilidades económicas.

En este sentido, es posible pensar en la existencia de dos mercados inmobiliarios: de un lado los ejes y del otro la periferia deprimida, con precios del suelo tan distantes que aparecen como pertenecientes a dos procesos urbanos, a dos ámbitos territoriales diferentes y opuestos. Sin embargo, el proceso puede explicarse también como un solo fenómeno, como un proceso integrado, como un sistema de relaciones inmobiliarias y, por tanto, de propiedad y de obtención de rentas diferenciales articuladas. Estamos ante un sistema que permite valorar una misma mercancía, el suelo urbano en su sentido esencial, con precios tan dispares que se nos presentan como ajenos entre sí. Las contradicciones sociales en el ámbito del uso y apropiación del territorio se expresan así hasta el extremo de permitir que en una escena urbana cotidiana, el propietario de una mansión en las Lomas de Chapultepec y el propietario de un lote sin servicios en Chalco se hablen mientras los autos esperan la luz verde en un crucero, uno como pasajero de un auto con chofer y otro como vendedor ambulante.

En términos cuantitativos, al observar el plano 5 de precios del suelo, podemos fijar a manera de hipótesis un precio alrededor de los 100 dólares como el umbral de transición entre ambos mundos, el de las grandes inversiones inmobiliarias y el de la subsistencia. Aparece así un sistema de precios inmobiliarios integrado, donde los movimientos y las transformaciones en alguno de los extremos termina afectando al opuesto, con impactos siempre ascendentes en el costo y ahondando ciertamente las diferencias entre los polos.

En la parte alta de los precios, es decir, para las operaciones inmobiliarias registradas sobre los ejes mencionados, las perspectivas del mercado son asimismo contradictorias. Por una parte, en diciembre de 1997 se especulaba sobre la puesta en marcha de 10 proyectos inmobiliarios de gran escala en la ciudad de México que incluían a la Torre Chapultepec desarrollada por Reichmann e ICA, un nuevo edificio de oficinas en Montes Urales, el edificio corporativo de Price Waterhouse en Mariano Escobedo, otro edificio de oficinas junto a la Torre Esmeralda en Periférico e Insurgentes Sur, cuatro edificios del Grupo Sare localizados en el Pedregal, en Río San Án-

gel, en Insurgentes frente a Nacional Financiera y el cuarto en Patriotismo y San Antonio, todos en el sector surponiente de la ciudad. El resto de los proyectos son la otra torre Reforma, a cargo de Hines Interest con Grupo Metrópoli, y el magno centro urbano que se construirá sobre los terrenos donde se asentó durante décadas la General Motors, que incluye ocho torres corporativas y un hotel, así como proyectos de Cinemex y de Carrefour.

Posteriormente, en mayo de 1998, se esperaba una recuperación paulatina del mercado inmobiliario dentro de un proceso que demoraría dos años. En este sentido, los corredores urbanos más activos en términos de cantidad de operaciones y de superficie eran Reforma, Polanco, Insurgentes y Periférico sur, dentro de una dinámica de reciclamiento más que de apertura de nuevas áreas. Aunque se incorporaban nuevas zonas a las estimaciones de desarrollo en la ciudad, éstas fueron Santa Fe y la Alameda Central.

En 2000, dos años después, no se han concretado sino únicamente el primero y el último de los diez proyectos urbanos inmobiliarios mencionados, el resto ha demorado su inicio bajo la perspectiva de una situación financiera nacional e internacional en crisis, lo que entre otros fenómenos ha dado lugar a la oferta en el mercado nacional de 4 mil inmuebles ubicados mayoritariamente en la capital, prácticamente de todos los giros, desde el habitacional hasta el industrial. Estos inmuebles son manejados por el IPAB, antes Fobaproa, y adicionalmente los bancos comerciales tienen otras 10 mil propiedades en ofertas que en cierta medida son también activos de ese organismo.

En este sentido, el mercado inmobiliario tendrá en los próximos años a las instituciones bancarias como el actor principal en la definición de los ritmos de comercialización y, en general, de las condiciones de venta y de desarrollo de los corredores y las áreas mencionados. La banca controla los préstamos para los proyectos inmobiliarios de gran escala, decide sobre las condiciones de crédito para las empresas de escala mediana y para los consumidores finales, maneja el ritmo de introducción de las mercancías inmobiliarias en el mercado y posee la mayor parte de los inmuebles disponibles en una

medida nunca antes vista a escala metropolitana. Además, sucede que los bancos están en crisis y que sus activos serán convertidos en deuda pública o en patrimonio adquirido por bancos extranjeros.

El panorama apunta a un mercado dominado por las subastas y los remates, o por los criterios globales de las grandes firmas financiero inmobiliarias internacionales, lo que ocasionará por último, en ambos casos y por razones diferentes, un escenario final consistente en el deterioro generalizado del parque construido.

Los flujos, el origen y el destino de los movimientos

De acuerdo con la información recabada en la "Encuesta de origen y destino de los viajes de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de México, 1994", preparada por el Distrito Federal y el INEGI, los distritos que atraen el mayor número de viajes diarios se localizan a lo largo de dos de las vías más importantes de la metrópoli, que son Insurgentes y el Periférico.

Como se muestra en el plano 6, los distritos con más de 200 mil viajes atraídos diariamente se ubican de tal manera que forman una área alargada, de norte a sur, que es estructurada tanto por la avenida de los Insurgentes en sus porciones sur y centro con una extensión hacia el norte sobre la delegación Gustavo A. Madero, como por el Anillo Periférico en sus porciones sur hasta Coapa, centro y norte incorporando las zonas industriales de Naucalpan y Tlalnepantla. Hacia el poniente se presenta asimismo una ampliación de este esquema con una prolongación sobre la autopista y la carretera federal a Toluca. En conjunto, estos distritos, que a su vez son agregados de Áreas Geoestadísticas Básicas, suman 7,403,464 viajes diarios atraídos, lo que representa 35.99 por ciento del total de viajes en la metrópoli.

Síntesis de las actividades centrales

Es interesante observar que la localización de los equipamientos, las oficinas centrales, los precios del suelo más altos y los distritos con mayor atracción de viajes coinciden con una figura que sobre el territorio semeja una red o una telaraña que aloja al conjunto de las

Cuadro 5. Viajes atraídos

Distritos	*Viajes atraídos*
Zócalo	567,160
Zona Rosa	473,098
San Ángel Inn	382,344
Chapultepec	379,870
Del Valle	341,179
Lindavista	328,315
Ciudad Universitaria	309,926
Balbuena	305,326
Viveros	268,258
Anáhuac	262,621
Politécnico	261,927
Satélite	258,492
Condesa	256,415
Colonia Obrera	254,242
Ciudad de los Deportes	248,370
Morelos	241,392
Buenavista	238,997
La Villa	233,529
Portales	229,357
La Noria	227,740
Industrial Tlalnepantla	227,527
Las Lomas	225,778
Villa Olímpica	224,740
Coapa	220,915
Vértiz Narvarte	220,867
Echegaray	215,079
Suma	7,403,464
Total de viajes AMCM	20,573,725
Porcentaje de viajes	35.99

Fuente: Encuesta de origen y destino, DDF, 1994.

actividades de la centralidad siguiendo el patrón de las vías más importantes de la metrópoli.

Por eso podemos decir que la centralidad actual, observada desde los diversos acercamientos que hemos recorrido hasta aquí, muestra una lógica de localización que se extiende al intensificarse las actividades diurnas y nocturnas, el paso interminable de los peatones y la contaminación provocada por los microbuses y los autos, la

vida política, las marchas y los gritos, los servicios globales de la Bolsa de Valores y las necesidades locales, lo mexicano de los tacos de canasta y lo internacional del comercio ambulante. Todo ocurre en el ámbito de la centralidad, en lugares coincidentes, que se descubren en el plano técnico del urbanista como una sola red articulada sobre el territorio, llena de servicios de fotocopiado, de prostitutas y de manifestantes, de *yuppies* que aparecen como oficinistas nocturnos y bohemios diurnos, disfrazados unos de otros, entre semana.

La centralidad en la ciudad de México ha transitado desde su fundación por diversas clasificaciones, ya que de la prioridad que tuvieron las actividades religiosas y militares en los periodos náhuatl y colonial, el predominio hoy en día es de las actividades del intercambio y la confrontación. En el espacio urbano podemos en consecuencia observar el paso del centro como un ámbito ceremonial amurallado, hasta su forma actual compuesta por una extensa red de ejes, de diversa jerarquía territorial y funcional, que articula núcleos comerciales y de servicios de distinta escala, incluido el propio Centro Histórico, dando lugar a una telaraña de actividades.

En este sentido, como hipótesis hacia el futuro, se abren dos perspectivas:

a) La metrópoli pasará a una estructura urbana sin un centro diferenciado, y la centralidad se ubicará en ciertos puntos de acceso restringido, con murallas de segregación social que aparecerán de nuevo; al mismo tiempo, la centralidad se individualizará al recluirse en cada vivienda y cada oficina, sobre las pantallas de las computadoras personales. La imagen resultante será una ciudad aislada, cerrada, segregada en sus intercambios y prohibida de confrontaciones.

b) La metrópoli se convertirá completamente en un espacio de la acción colectiva. Las actividades de la centralidad y, por tanto, los actores que las generan, tomarán la vía pública y se introducirán en los espacios privados abriéndolos para la ciudadanía. No existirá un centro claramente marcado sino que la red de la centralidad se extenderá hasta ocupar prácticamente toda la ciudad.

Bibliografía

Burgess, Ernest, "The Growth of the City", en *The City, problems of planning*, Penguin Books, 1925.

Censos económicos de 1994, INEGI, Área Geoestadística Básica.

Encuesta de origen y destino de los viajes de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal/INEGI, 1994.

"Las 100 empresas más importantes de México", *Expansión*, 13 de agosto de 1997.

Periódicos *El Universal* y *Reforma*, agosto y septiembre de 1997.

Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, Programa de Investigación Metropolitana, UAM, para los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México.

Revista *Donde*, núm. 47, marzo de 1997.

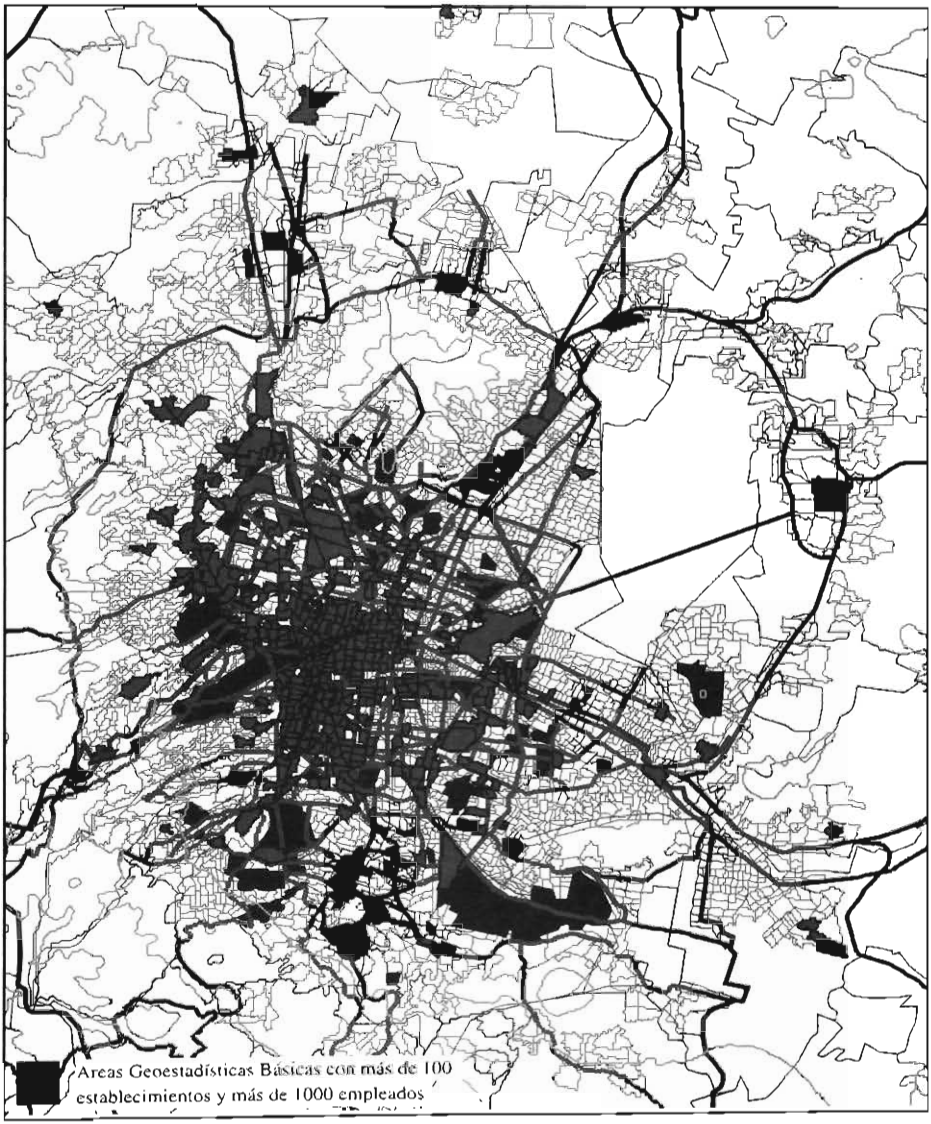
Terrazas, Óscar, "Las nociones de centro en la ciudad global", *Anuario de Espacios Urbanos 2000*, México, UAM, 2000.

"The México 100", *US/Mexico Business*, julio-agosto de 1998.

Planos

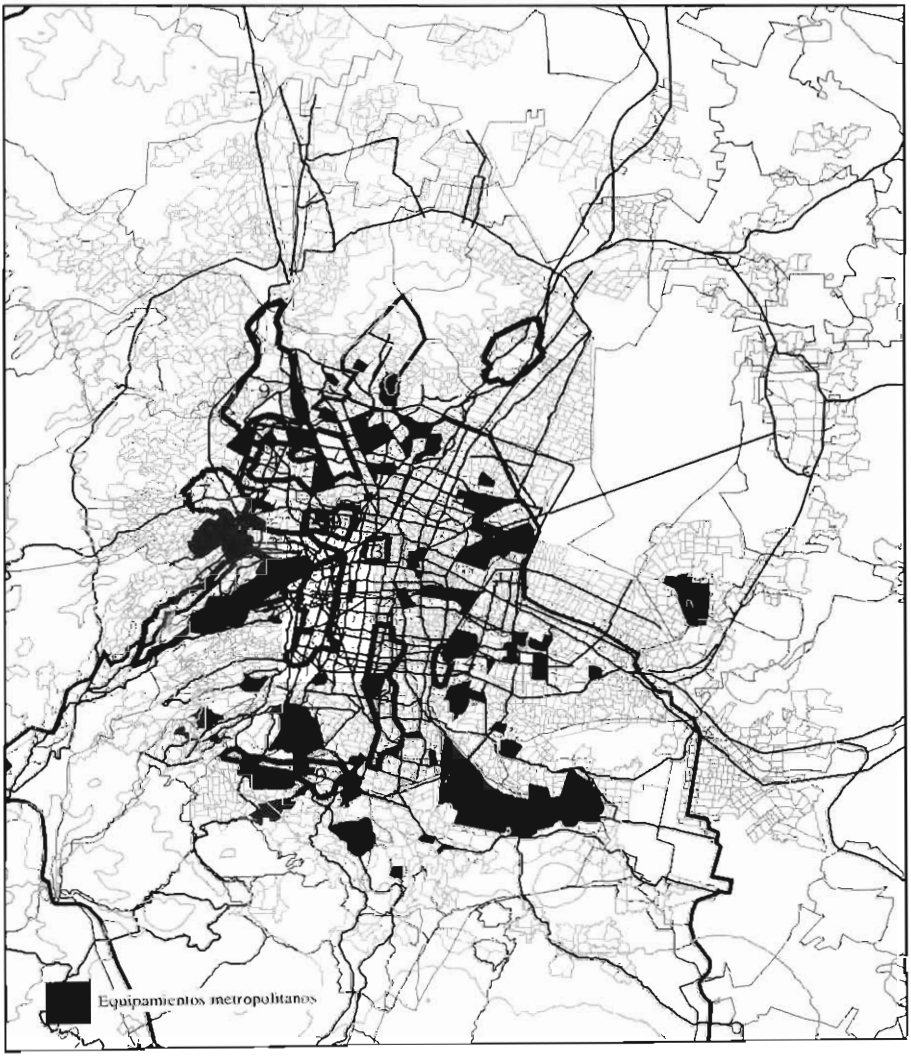
1. Crecimiento histórico y equipamientos metropolitanos.
2. Establecimientos y empleados 100/1000.
3. Equipamientos lúdicos.
4. Oficinas centrales.
5. Precios del suelo.
6. Origen-destino.
7. Centralidad metropolitana.

Plano 1. Crecimiento histórico 1930, 1953, 1973 y 1993.

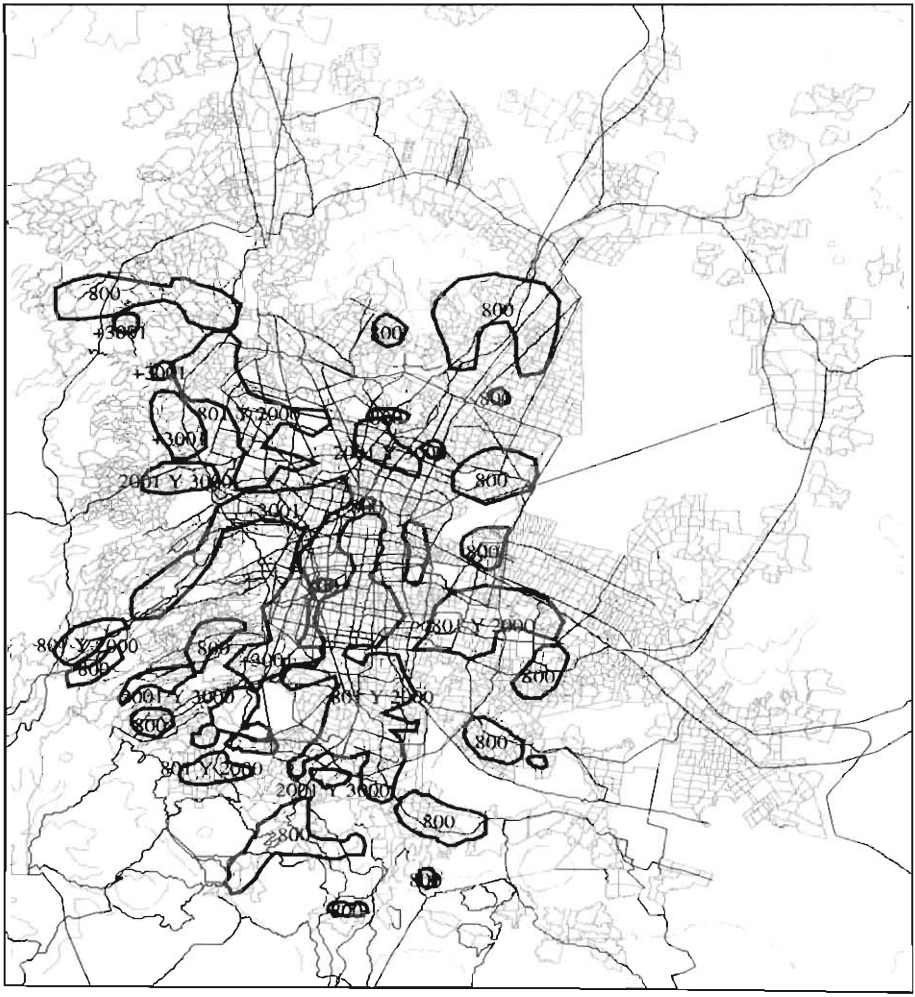


Plano 2. Establecimientos y empleados por AGEB.

Plano 3. Equipamientos lúdicos.

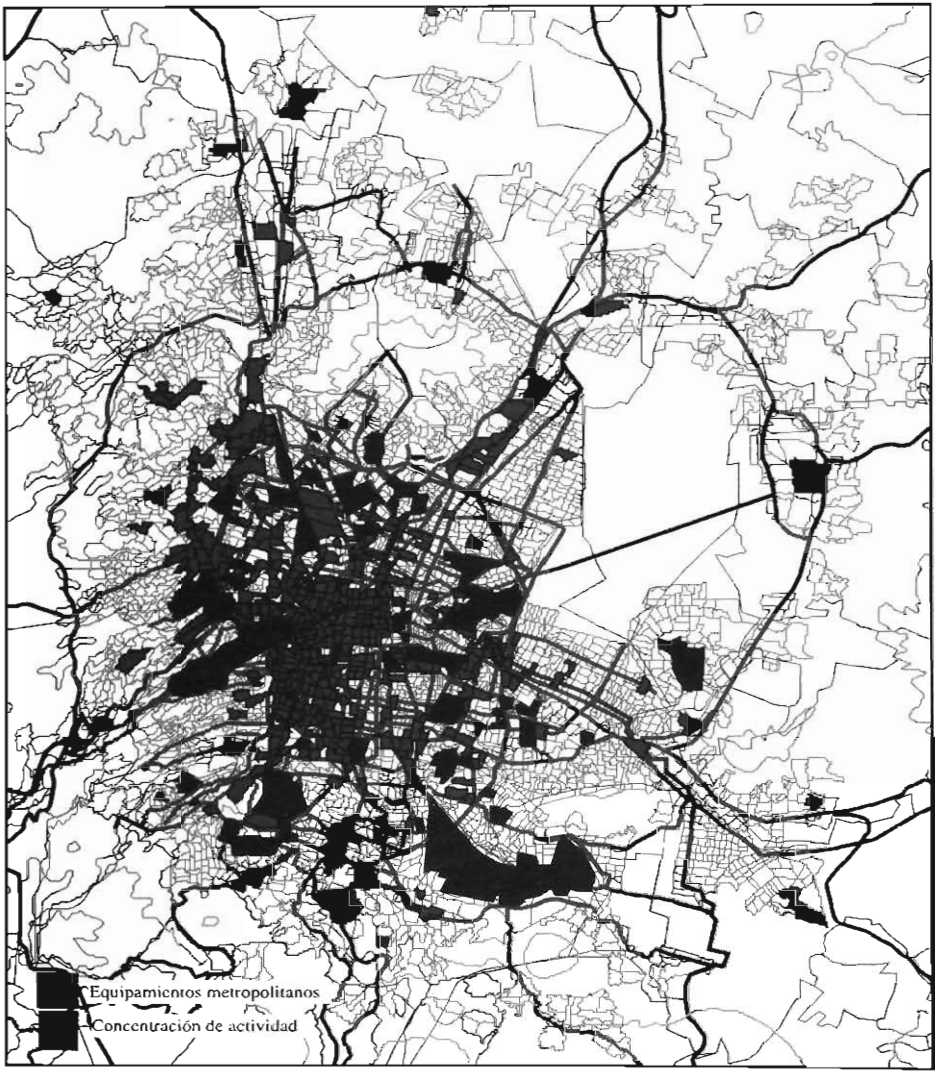


Plano 4. Oficinas centrales.



Plano 5. Precios del suelo.

Plano 6. Origen-destino.



Plano 7. Centralidad metropolitana.

GLOBALIZACIÓN, POLÍTICA Y REVITALIZACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Lawrence A. Herzog[1]
San Diego State University

La ciudad de México se encuentra en un momento de cambio. El futuro de la metrópoli más grande del hemisferio occidental[2] está ahora atado a dos conjuntos de condiciones interrelacionadas: a) la creciente globalización de la economía mexicana, acelerada por el TLC, que tiene su centro en la ciudad de México; b) el cambiante paisaje político del país, caracterizado por la democratización y descentralización del poder político, esto último ilustrado por la primera elección de jefe de gobierno de la capital en 1997. El objetivo de este artículo consiste en evaluar críticamente la restauración del Centro Histórico de la ciudad de México con los factores arriba señalados.[3]

Hace diez años, la UNESCO designó al Centro Histórico de la ciudad de México como "Patrimonio de la humanidad", basada en el

* Traducción de Ramón Cota Meza.

[1] El autor agradece a la Graham Foundation for Advanced Studies in the Fine Arts, por la beca que hizo posible la investigación para este artículo.

[2] Las proyecciones demográficas de la ciudad de México se complican por los censos en las localidades suburbanas. Algunos argumentan que São Paulo, Brasil, es más grande (ver Gilbert, 1996). Sin embargo, si aceptamos la proyección de 20 millones de habitantes para toda la zona conurbada, la ciudad de México sería la mayor de todo el continente.

[3] Permítaseme un paréntesis. Empecé este trabajo sabiendo que la naturaleza política del estudio demandaba métodos cualitativos de investigación. Los "datos", como debería ser, vendrían de discusiones con los actores principales del proceso mismo. De este modo, el lector notará que este estudio se apoya resueltamente en entrevistas, observaciones personales del autor como transeúnte y material de archivo.

hecho de que es la ciudad que cuenta con el mayor número de edificios coloniales y espacios públicos en todo el continente. Sin embargo, a pesar de este honroso reconocimiento, el hecho es que, hasta muy recientemente, poco se ha hecho para asegurar su preservación.

Se han considerado varias alternativas que van desde: a) la estricta conservación del centro como sitio histórico con acceso limitado, b) su desarrollo como centro turístico y comercial moderno; c) su regeneración como zona residencial con servicios de apoyo. Cada alternativa supone diferentes consecuencias para los varios grupos de interés relacionados con el cambio de uso del suelo. Obviamente, lo que se requiere es un amplio desarrollo económico y una estrategia de uso de suelo que definan exactamente qué combinación de alternativas podría resultar mejor.

Esta discusión empieza por reconocer que, en todos los sentidos, el centro de la ciudad es un espacio en disputa. Como en toda gran metrópoli, hay diversos grupos de interés divergentes: casas comerciales tradicionales, inversionistas, residentes, dueños y corredores de bienes raíces, comerciantes ambulantes, políticos, planificadores, etcétera. Hay otras consideraciones: a) la utilización del centro como espacio simbólico de legitimación política del Estado mexicano; b) su transformación por la inversión extranjera y el TLC, y c) la creciente importancia de grupos políticos populares en la determinación del destino de edificios y espacios en disputa. Cada uno de estos factores activa escenarios conflictivos. Por ejemplo, si se decidiera preservar la zona como monumento de la identidad nacional, la modernización comercial se vería frustrada. También, el cambio de uso del suelo para favorecer la inversión entraría en conflicto con los intereses de las masas populares (residentes pobres, trabajadores y comerciantes ambulantes).

El Centro Histórico de la ciudad de México

El problema del centro urbano no es privativo de la ciudad de México ni de ninguna otra gran ciudad de América Latina o del mundo. Mucho se ha escrito sobre los problemas de los centros de las ciuda-

des de Europa y Estados Unidos, la evacuación de las barriadas, la suburbanización y la descentralización (Gans, 1977). Hay también una vasta literatura sobre el ennoblecimiento y la revitalización de los centros urbanos, especialmente en las últimas dos décadas (Frieden y Sagalyn, 1990). Estas tendencias de retorno al centro de las ciudades han sido impulsadas por actores en busca de utilidades económicas (fraccionadores, corredores de bienes raíces, bancos, etcétera) y por los cambiantes gustos culturales de ciertas clases urbanas que han redescubierto el valor de vivir en el centro o cerca de él.

Ward (1993) documenta que la transformación de los centros urbanos de Europa y Estados Unidos no ha sido imitada en América Latina. Sus razones incluyen varias observaciones importantes: 1) las ciudades de América Latina no han experimentado la misma escala de descentralización urbana que la impulsada por los sectores de altos ingresos en Europa y Estados Unidos. De hecho, la periferia de las ciudades latinoamericanas ha estado ocupada por núcleos de población muy pobres; 2) la despoblación de los centros de las ciudades latinoamericanas no ha sido tan vasta como la de otras ciudades de los países desarrollados; 3) las ciudades de América Latina no han experimentado el refinamiento en gran escala de los centros de otras ciudades. Por el contrario, han sido debilitadas financieramente por las crisis económicas nacionales, y los gobiernos se han visto obligados a destinar sus escasos recursos económicos a problemas más urgentes.

Otros factores importantes son: el débil desarrollo de la planeación urbana característico de las culturas políticas de tradición centralizada; la renuencia del sector privado a convertirse en actor principal; y la falta de confianza de las elites sociales en el centro urbano (Ward, 1993: 1149-1153). Parte del problema puede estar en la creciente y compleja competencia política sobre el espacio urbano. En la ciudad de Puebla, también reconocida por la UNESCO como patrimonio de la humanidad, ha habido tremendas disputas entre vendedores ambulantes, comerciantes y gobierno sobre el futuro del centro. Estas disputas muestran lo lejos que los grupos de interés pueden llegar para definir el uso y la regulación de sus espacios vitales (Jones y Varley, 1994).

La ciudad de México es un laboratorio ideal para examinar la política de uso del suelo en el centro. Como capital y corazón económico y político del país, asiento del mando central sobre el TLC y la metrópoli más grande del continente, las apuestas sobre el futuro de su centro urbano son altas. El TLC resume una tendencia en marcha a lo largo del siglo XX, pero hoy ha alcanzado su mayor magnitud, manifestada en la creciente importancia del capital extranjero en la transformación del área metropolitana. Como muchas otras "ciudades globales", el destino de la ciudad de México está firmemente ligado a la economía mundial y especialmente a la de sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá. De este modo, incluso la política de uso del suelo del centro de la ciudad debe contender con las políticas nacionales e internacionales. El futuro de este espacio urbano puede no depender solamente de la visión de los actores capitalinos y nacionales, sino de las empresas transnacionales de inversión inmobiliaria que están visualizando diversas áreas de inversión, desde el turismo y el desarrollo de centros comerciales hasta oficinas de alta tecnología.

Para entender este distrito histórico de México, incluyendo su área central y su perímetro inmediato —perímetros A y B, según están definidos en la ley de 1980 (Chanfon Olmos, 1987)— deben tomarse en cuenta varias circunstancias. La primera tiene que ver con la extensa descentralización comercial de la metrópoli hacia el sur y oeste de la ciudad. El éxodo gradual de los residentes de altos ingresos (y la inversión) hacia el sur y el oeste ha ido desplazando el centro de gravedad de la ciudad. Desde la Zona Rosa y Polanco hay una intensa actividad de construcción de edificios comerciales modernos que se desplaza hacia la nueva área de Santa Fe, al oeste. En muchos sentidos, puede decirse que el "nuevo centro" de la ciudad se localiza hoy en Polanco. Desde el aire se observa una alta densidad de edificios y rascacielos, concentrados a lo largo del Paseo de la Reforma y en dirección oeste hacia la Zona Rosa y Polanco. Santa Fe, zona comercial, de oficinas, manufacturera y residencial, ha exacerbado este desplazamiento del centro de gravedad de la ciudad hacia el oeste. Hay también importantes aglomeraciones comerciales

y residenciales modernas hacia el sur, desde la avenida Insurgentes hacia Coyoacán/San Ángel, la Ciudad Universitaria y zonas aledañas.

¿Cuál es entonces la nueva situación del centro frente a estos desarrollos? Para empezar, uno debe reconocer que su valor principal reside en su extenso catálogo de edificios históricos, plazas y monumentos. El estudio de la Comisión Especial del Centro Histórico de 1980 catalogó 743 edificios de valor histórico, 542 monumentos, 67 edificaciones religiosas, 78 plazas, 26 fuentes y 19 monasterios (Chanfan Olmos, 1987). Parece claro, pues, que el patrimonio cultural es el activo principal en la definición de la función y el papel del centro. Éste ya no es el asiento principal del comercio y las oficinas, si bien su valor simbólico sigue atrayendo oficinas de los sectores público y privado y actividades terciarias.

Su simbolismo ha sido explotado por el gobierno desde las décadas de 1930 y 1940, como lo muestra un excelente estudio reciente (Monnet, 1995). Este estudio sostiene que el partido gobernante (PRI) y sus líderes se propusieron crear un mito de memoria colectiva en el que el centro de la capital fuera un espacio sagrado de identidad nacional. El ejemplo más evidente es el Zócalo, que fue convertido en la plaza ceremonial del Estado, eliminando de él todo tipo de ornamentos, bancas y plantas. Así fue convertido en un espacio de ritualización de la identidad nacional para reforzar la importancia del gobierno y su sistema político. De la misma manera, el gobierno ha fomentado la gradual "sacralización" de muchos otros espacios del centro. La plaza Manuel Tolsá, cercana al Zócalo y adyacente al Museo Nacional de Arte y al Palacio de Minería, ha sido también remozada, es decir, limpiada de comerciantes ambulantes y de todo tipo de decoración, para dejar enhiesta una formidable estatua ecuestre que se ha convertido también en un símbolo de la grandeza del Estado. Otro lugar "sacralizado" es la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, así llamada por contener ruinas aztecas, edificios coloniales y edificios modernos.

Además de la carga simbólica, la ciudad de México acarrea el lastre del deterioro de la calidad de vida. Como muchas mega-ciudades, la de México ha experimentado una sensible declinación de la

calidad de la vida en las últimas décadas. Más de tres millones de vehículos hacen 23 millones de viajes/persona por día en toda la ciudad. Debido a que el centro sigue alojando numerosas actividades, mucho de ese tráfico pasa por ahí. Más aún, millones de citadinos llegan al centro en taxi, autobús y metro. El centro está cada vez más atestado, ruidoso y caótico, para no hablar de la contaminación. Estos factores han venido a agravar el severo problema de deterioro de muchos viejos edificios, lo cual es evidente en las muchas obras de reparación estructural que constantemente se realizan.

La disputa por el espacio

En términos generales, el espacio urbano rara vez es neutral o apolítico. En la mayoría de las ciudades, casi cualquier cambio o propuesta de cambio de uso provoca conflicto entre los actores involucrados. El término "conflicto de ubicación", acuñado hace unas dos décadas por la geografía urbana, expresa la esencia de lo que ocurre en estos casos entre los actores. La mayoría de estos conflictos involucra a actores e intereses diferentes que contienden entre sí para optimizar sus ventajas y minimizar sus desventajas (Cox, 1973; Herzog, 1983, 1990). Un error frecuente en la investigación de este tema ha sido la tendencia a generalizar al margen de los aspectos culturales involucrados. Intentaremos no repetirlo aquí.

La razón de que el problema de la "calidad de vida" sea relevante para el Centro Histórico de la ciudad de México es que ahí radican grandes grupos de población, especialmente en las zonas aledañas a la Alameda Central, la Merced y Tepito. Ward estima que la población de todo el centro es de unos 2.7 millones de habitantes (Ward, 1990: 35). Estimaciones más recientes sugieren que en el corazón del centro hay 1.02 millones (Mercado y Asociados, 1997:4). La mayoría de esas personas pertenecen a familias obreras y de bajos ingresos en general. Considerados en conjunto, estos residentes son una voz importante en la disputa por ese espacio. Su objetivo es asegurar su propio espacio de sobrevivencia, al tiempo que presionar al gobierno para obtener viviendas más confortables.

Debido al ascenso de los movimientos sociales urbanos y la protesta popular, la lucha por los espacios residenciales se ha convertido en un importante factor político en todo el país (Bennett, 1995). Pero en el caso del Centro Histórico los intereses populares pueden chocar con la idea de "refuncionalización" de ese espacio para adecuarlo a los intereses del turismo y los negocios (Tomas, 1991).

Hay además otros grupos de interés. Por ejemplo, los comerciantes ambulantes, que han demostrado ser un explosivo factor político en el área. En una sociedad incapaz de emplear a su población en edad trabajadora, se genera un vasto conjunto de actividades económicas informales. Una de estas actividades es, por supuesto, el ambulantaje, problema que se remonta a la década de 1930, cuando el gobierno autorizó a la policía preventiva regular esa actividad para evitar su interferencia con el espacio público. En 1967, el gobierno promulgó un conjunto de decretos que prohibían o regulaban el ambulantaje que obstruyera el transito peatonal y vehicular y las labores de construcción (Lezama, 1991).

Sin embargo, tres factores han impedido al gobierno hacer efectivas estas leyes. El primero es el sistema político clientelar del PRI, que ha protegido los intereses de los ambulantes a cambio de su lealtad política. El segundo es que, tradicionalmente, el gobierno mexicano se ha abstenido de enfrentar a los grupos populares. Y, finalmente, el tamaño mismo del sector ambulante, unos 25 mil comerciantes, ha disuadido al gobierno de enfrentarse con él (Lezama, 1991). Recientemente se ha sugerido que estos vendedores forman una especie de mafia que vende artículos robados (Foote, 1997).

Este sector no conforma un grupo homogéneo. Se compone de vendedores ambulantes propiamente dichos, los semiambulantes y los vendedores fijos (como los expendedores de periódicos). Cada uno de estos subgrupos adopta posiciones específicas. Lógicamente, los ambulantes tienden a deambular con su comercio en los lugares donde hay mayor tránsito de peatones. Y esos lugares son precisamente donde los planificadores oficiales y los comerciantes formales no quieren que estén. Como lo discutiré más adelante, en la medida en que los espacios del centro se vuelvan más rentables, crecerá la

presión de los propietarios de bienes raíces y de los inversionistas globales para introducir orden y mantener a los ambulantes a raya. Esto resultó claro en mis entrevistas. Los planificadores ya han elegido los espacios públicos (plazas, jardines, etcétera) que serán el punto de partida de los nuevos desarrollos (Mercado y Asociados, 1997). En este escenario, el gobierno recuperaría 63 plazas cívicas y jardines del centro y sus alrededores, las rehabilitaría, instalaría servicios (como baños), reforzaría la presencia policiaca y promovería programas culturales como "Domingos en el Centro Histórico", los cuales atraerían a comerciantes de antigüedades, de libros, ferias, artistas, etcétera (Fideicomiso del Centro Histórico, 1998). Claramente, los vendedores ambulantes en grandes cantidades no encajan en esta visión. Para ellos, los planificadores están estudiando nuevas ubicaciones y mercados alternativos, así como mecanismos de fiscalización de las ventas. Pero los ambulantes se oponen a este proyecto. La relocalización los dejaría sin sus principales fuentes de ingresos, y el control fiscal de sus mercancías les impediría vender artículos robados o ilegales. De esta manera está germinando un grave conflicto y, como observó un planificador: "Estamos en un *impasse*. Esto se decidirá como una cuestión política" (Coulomb, 1998).

El caso del distrito de la Alameda

El distrito de la Alameda comprende 64 manzanas en el límite oeste del Centro Histórico, adyacente al Palacio de Bellas Artes y a la Alameda Central, uno de los más apreciados y tradicionales espacios públicos de la ciudad. El distrito comprende una comunidad residencial de unos 12 mil habitantes (Departamento del Distrito Federal, 1996). Los usos de suelo son diversos y comprenden varias subzonas, incluyendo comercios de mayoreo y menudeo, zonas habitacionales de mediana densidad mezcladas con espacios comerciales y de oficinas, áreas verdes, plazas públicas y varios monumentos y sitios históricos.

Hace un siglo este distrito albergó a una próspera comunidad y elegantes edificios Art Nouveau y Art Deco a lo largo de su arteria

principal, la avenida Juárez. En las décadas de 1950 y 1960, esta sección de la avenida Juárez y manzanas aledañas se convirtió en espacio comercial y recreativo con elegantes hoteles, restaurantes, turismo, centros de convenciones y vida nocturna. Con el tiempo, los residentes afluentes se mudaron a zonas más agradables como las Lomas de Chapultepec, Polanco y el sur. Muchas de las antiguas edificaciones fueron alquiladas a residentes de bajos ingresos. Gradualmente, los casatenientes empezaron a dejar de invertir en sus propiedades, especialmente a partir de que el gobierno decretó una congelación de rentas en 1946 (Butina Watson, 1995). A medida que el éxodo de residentes afluentes creció en las décadas subsiguientes, el deterioro de la zona se agudizó. El terremoto de 1985 fue la picota de este proceso de decadencia. Los daños que causó fueron especialmente severos en este distrito por la gran cantidad de agua que hay en el subsuelo, lo que hace inestable el terreno (Villalpando, 1997). Grandes edificios se vinieron abajo, los residentes fueron relocalizados y los negocios cerraron.

Sin embargo, el desastre del terremoto hizo surgir un espíritu de revitalización entre los residentes, sus líderes y el gobierno de la ciudad. Así fue que entre 1989 y 1991 se creó un fideicomiso por las autoridades capitalinas para financiar las obras de restauración del distrito. Más abajo detallo la evolución de la controversia relacionada con estas obras, identificando a los diversos actores y los objetivos e intereses que entraron en disputa.

La controversia de la restauración del distrito de la Alameda: una historia política

a) 1985-1992. Tres años después del terremoto, Carlos Salinas fue electo presidente, desatando una era de optimismo por el TLC. Este optimismo contribuyó a la formación de una coalición de grupos de interés en torno a la restauración del distrito de la Alameda. Además de los daños del terremoto, los residentes habían sufrido una diversidad de problemas: los largos años de negligencia de los casatenientes se habían re-

flejado en las edificaciones, muchas de las cuales requerían reparación estructural y rehabilitación completa; había muchos arreglos irregulares de uso del suelo y uso ineficiente del espacio. Los mercados de productos perecederos no sólo estaban mal reglamentados sino que representaban un problema para la salud; los jardines públicos estaban mal cultivados; un alto porcentaje de los edificios para vivienda no cumplía los mínimos requisitos de seguridad e higiene y presentaba diversos grados de deterioro; el ambulantaje pululaba por la zona, alimentando el mercado negro, lo cual contribuía al caos y la desorganización; espacios vacantes con alto valor potencial estaban abandonados o subutilizados (DDF, 1996). Los funcionarios gubernamentales, urbanistas y arquitectos estaban convencidos de que muchos de los edificios y sitios dañados por el terremoto, particularmente los de avenida Juárez y los aledaños a la Alameda Central, podían ser evacuados y reconstruidos para acomodar actividades comerciales y terciarias. Con el fideicomiso fueron comprados entonces los sitios vacantes a lo largo de la avenida Juárez para crear un gran desarrollo inmobiliario en vez de alentar la reconstrucción lote por lote (Butina Watson, 1995).

b) 1992-1994. Durante los últimos dos años del gobierno de Salinas se produjo un intenso activismo dentro de la coalición de vecinos. Se realizaron estudios detallados por profesionales contratados por la comunidad y por el gobierno de la ciudad. Las organizaciones comunitarias buscaron el reconocimiento del gobierno. Muchos observadores vieron esto como el mejor momento de la política comunitaria (Mercado, 1997; Eibenschutz, 1997). El movimiento recibió gran cobertura de prensa y obtuvo reconocimiento de varias entidades públicas para considerar sus puntos de vista en cualquier plan de restauración. Se llevaron a cabo muchos talleres entre bufetes de planeación, diseñadores urbanos y gobierno. Se acordaron varias líneas de diseño y el sentimiento general era que la comunidad estaba recibiendo gran atención. Pero al mismo tiempo, la

administración Salinas estaba dando concesiones en secreto a otros desarrolladores para que realizaran sus propios planes, aun cuando éstos no coincidieran con el plan general (Mercado, 1997). Algunos de los planes de remodelación, incluyendo el del edificio del Banco de México, eran distintos a los presentados por el gobierno de la ciudad ¡a través del fideicomiso! Corrieron rumores de que la familia Salinas tenía intereses inmobiliarios directos en el área.

c) 1994-1997. En este periodo entró un nuevo actor a escena: Reichmann International. Esta firma inmobiliaria con base en Canadá era en 1994 una de las empresas desarrolladoras más exitosas en el mundo (Bianco, 1997). Entre sus obras más importantes se cuentan Canary Wharf (Londres); el World Financial Center (Nueva York) y First Canadian Place (Toronto). Para el centro de la ciudad de México, Reichmann propuso un plan basado en la construcción de edificios de media y alta densidad para empresas y oficinas, un hotel de lujo, un complejo comercial e infraestructura para turismo y entretenimiento. Pero para entonces las organizaciones comunitarias se habían fortalecido, de modo que lograron negociar con el Fideicomiso Alameda una serie de modificaciones al proyecto de Reichmann, sometiéndolo a un plan comunitario mucho más vasto que incluiría nuevas casas habitación para familias de ingreso medio, rehabilitación de calles, parques y otros espacios públicos, nuevas instalaciones comerciales, de salud y educación, y reconstrucción de monumentos históricos. Después se añadieron planes para restaurar el área de San Juan cerca del mercado del mismo nombre, y el pequeño barrio chino (Butina Watson, 1995).

Mientras se realizaba la investigación y el diseño para todas estas obras en medio de una intensa participación de la comunidad, el gobierno federal lanzó una bomba. Faltando sólo un día para finalizar su mandato, Salinas emitió un decreto, autorizando el plan de 1991, favoreciendo el proyecto de convertir el distrito en un área de oficinas y comercios, sin

inversión pública en viviendas de interés social o restauración de vecindades. En palabras de un observador, el decreto de Salinas esencialmente "retrasó el reloj hasta 1991, ignorando todo lo que se había hecho desde entonces" (Mercado, 1997). Otro vuelco de la situación fue que, pocos días después de la toma de posesión del presidente Zedillo, la nación se vio estremecida por una crisis económica, la que, desde luego, canceló los planes del distrito de la Alameda. En realidad, no era sólo el gobierno quien entraba en crisis, sino la propia firma Reichmann, que también pasaba por un momento de pérdidas a nivel internacional. En tanto, algunos de los líderes comunitarios de la coalición original de la Alameda habían adquirido más poder en sus bases y frente al gobierno. Algunos líderes habían sido electos para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Una de esas cabezas era Susana Quintana, ahora representante comunitaria en la Asamblea.

d) 1997-presente. En julio de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el primer jefe de gobierno electo de la ciudad de México, representando al Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda. Antes de esta elección, la ciudad de México era conocida como "la ciudad del presidente" porque era éste quien designaba al regente y así controlaba todo el aparato que gobernaba y administraba la ciudad (Perlo, 1998). Con el arribo de Cárdenas, esta situación comenzó a cambiar. Como él mismo y sus asesores lo dejaron claro desde la campaña electoral, la ciudad se convertiría en una "ciudad para todos", más democrática y más sustentable, en la que el gobierno facilitaría una distribución más equitativa de los servicios y recursos (Cárdenas, 1997). En su propaganda de campaña, Cárdenas también se comprometía a revitalizar el Centro Histórico, poniendo énfasis en la construcción de más viviendas para la clase obrera y en la mejoría de la calidad de vida. Este punto fue refrendado por la Asamblea Legislativa (de mayoría abrumadora del PRD) en su primer diagnóstico del Centro Histórico (Mercado y Asociados, 1997).

Sin embargo, para el distrito de la Alameda, la elección de Cárdenas trajo resultados mixtos. Por un lado, terminó con la incertidumbre y mandó señales claras a los inversionistas de que podían proceder. Pero por el otro, dejó intacta la costumbre mexicana de "construir primero y planificar después" (Ozorno, 1998). Esto fue claro en la circunstancia de dos grandes proyectos: el proyecto Reichmann de construcción de oficinas, comercios y espacios de entretenimiento, y el centro de convenciones/hotel promovido por la firma internacional Danhos, con base en la misma ciudad de México. Luego, la designación por Cárdenas del experto en comercio internacional, Alfredo Gutiérrez Kirchener (antes con Pemex y con el Brookings Institute), pareció sugerir que el gobierno deseaba cortejar al capital internacional para desarrollar el distrito. Gutiérrez Kirchener declaró que estaba en pláticas con Reichmann y Danhos y que incluso pensaba invitar a la corporación Disney, ya que "el modelo de Disney para la restauración de la calle 42 de Nueva York era adecuado para la avenida Juárez", pues ambas eran "grandes arterias comerciales con teatros, hoteles y restaurantes" (Gutiérrez Kirchener, 1998). De hecho, hoy en día pueden apreciarse signos de cambio a lo largo de la avenida. Las aceras han sido remodeladas y ampliadas, han sido equipadas con bancas y se han plantado árboles. A pesar de estos cambios, hay quienes piensan que la administración de Cárdenas no resolvió los grandes problemas de las vecindades. Dada la brevedad de su periodo, tres años (a partir del 2000 sería de seis), el sentir es que Cárdenas debió haber iniciado una serie de proyectos catalíticos para sentar las bases de una mejoría notable de las vecindades populares. Hay incluso disgusto ante la idea de dar prioridad al remozamiento del Zócalo, proyecto básicamente cosmético y simbólico que es objeto de mucha publicidad, pero que desvía la atención de las necesidades más urgentes. Un observador declaró: "No necesitamos espacios fascistas como el Zócalo. Una ciudad democrática debería prescindir de esos espacios" (Mercado, 1998).

El impacto de los actores globales

La globalización es hoy en día uno de los grandes temas de la planeación urbana (véase ACSP, 1994; Sassen, 1994; 1991). Sin embargo, los estudios sobre su impacto en centros urbanos son escasos. Indudablemente, México, nación alguna vez orgullosa de la defensa de su patrimonio cultural y de la exclusión de inversiones extranjeras en esos ámbitos, ahora está inserta en la era global. La ciudad de México está en el centro de este cambio, a pesar de la idea convencional de que la inversión extranjera ha tendido a establecerse lejos de la capital (Rowland y Gordon, 1996). Incluso cuando se habla de la inversión extranjera en el área metropolitana, se tiende a pensar en la periferia. En mucho esto es cierto, como lo ilustra el complejo de Santa Fe, al que nos hemos referido ya. Incluso hay planes de ampliación en la zona, y uno de los grandes proyectos será desarrollado por el despacho de arquitectos Jerde Parternship, de Los Ángeles.

Sin embargo, nuestra investigación sugiere que esta tendencia podría ir acompañada de nuevas inversiones extranjeras en el Centro Histórico y áreas aledañas. En la era post-TLC, la ciudad de México ha llegado a la conclusión de que necesita capital extranjero para renovar su centro (Herzog, 1999). A continuación presentamos algunas evidencias:

1. La designación del Centro Histórico como patrimonio de la humanidad por la UNESCO, al tiempo que ha dado legitimación internacional a la preservación del área, atrae la atención global para desarrollar nuevas inversiones. Esta designación ha empezado a corregir la percepción negativa del centro, alimentada por los medios de comunicación globales, como un área de destrucción por el terremoto de 1985 y azotada por la contaminación y el crimen.
2. El TLC ha abierto la expectativa para la construcción de grandes hoteles (de cuatro y cinco estrellas) que claramente hacen falta. Diversas cadenas hoteleras internacionales han manifestado su interés por abrir este mercado.

3. Uno de los símbolos de la modernización anterior del centro, la Torre Latinoamericana, será pronto objeto de una rehabilitación mayor. Este edificio representa lo mejor de la arquitectura modernista de la década de 1960. Resultó indemne del terremoto de 1985 y es el mejor ejemplo de tecnología antisísmica mexicana. Será rehabilitado para alojar oficinas de firmas globales.
4. Los inversionistas globales han mostrado gran interés en el Centro Histórico últimamente, en especial en el distrito de la Alameda. Su atractivo reside en que es adyacente al área central, y está por tanto a salvo de las severas restricciones para las construcciones muy elevadas e inversiones a gran escala. Puede decirse que es en el distrito de la Alameda donde se establecerá el capital global interesado en el Centro Histórico.
5. La designación por Cárdenas de un experto en comercio internacional (sin experiencia en desarrollo urbano) como cabeza de la agencia de desarrollo del distrito de la Alameda, sugiere que el gobierno está interesado en el capital global para financiar la revitalización del centro.

Conclusión

El futuro del Centro Histórico de la ciudad de México presenta una extraña mezcla de actores políticos y problemas de planeación. Presentamos a continuación diversos aspectos de esta saga inconclusa:

1. Hay evidencia suficiente de que la comunidad de la Alameda ha logrado construir una base de poder mediante la organización de una coalición de residentes, dueños de comercios, vendedores ambulantes y trabajadores. Ante la pregunta de por qué no hubo inversionistas nacionales en el proyecto Alameda de 1997, un funcionario gubernamental respondió que éstos fueron disuadidos por el poder de los residentes (Villalpando, 1997). Esta apreciación fue corroborada por otros observadores. Todo parece indicar que, cualquiera que sea la alternativa del gobierno, ésta tendrá que ser aceptable para la comunidad.

2. El patrimonio cultural del área tiene peso en el proceso. Su preservación es objetivo primordial de casi todos los estudios que han tomado el parecer de los residentes. Claramente, los miembros de la comunidad conciben los edificios históricos como parte intrínseca del valor del área. Éste no es necesariamente el caso en todas las posiciones oficiales. El antiguo director del Fideicomiso Alameda, interrogado sobre los edificios Art Deco del área, opinó que "el gobierno no está preocupado por el Art Deco, y además no hay muchos edificios de ese tipo en la zona" (Villalpando, 1997). La mayoría de los expertos discrepan de esta posición y, en efecto, una inspección rápida muestra que los hay en abundancia. De hecho, el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) está firmemente comprometido con la preservación de este tipo de arquitectura. Recientemente, el nuevo director del Fideicomiso Alameda declaró que, después del financiamiento, "la cultura es la variable clave para el desarrollo del distrito" (Gutiérrez Kirchener, 1998). Explicó que la cultura en la forma de espacios para teatros, restaurantes, artes culinarias y grupos étnicos como el chino, así como los edificios históricos, tendrá un papel clave en el éxito de los negocios del distrito.
3. Parece haber una seria discordancia entre la "planeación" y la realidad o, para ponerlo de otro modo, el desarrollo urbano parece ocurrir primero y luego la planeación trata de adaptarse. No siempre está claro que lo que se hace en nombre de la planeación es tomado en serio por el gobierno a la hora de construir las obras. Hay varios ejemplos de esta anomalía: a) la administración de Salinas dio luz verde a la construcción de obras a lo largo de avenida Juárez, haciendo caso omiso de los proyectos de la comunidad, y esto ocurrió en edificios que no debían ser reocupados por las condiciones en que quedaron después del terremoto; b) el decreto del gobierno de Salinas la víspera del fin de su mandato ordenando la implementación de un plan que había sido rechazado por el Departamento de Planeación del Distrito Federal y no incluido en el Fidei-

comiso Alameda. Esta acción representó una violación del proceso de planeación e introdujo incertidumbre en todas las negociaciones que ya se habían realizado; c) los actuales megaproyectos en construcción para un centro de convenciones, un hotel y oficinas comerciales sin haber revisado su concordancia con el plan de la comunidad. Uno se pregunta: ¿cuál es la estrategia de planeación para el distrito de la Alameda? La respuesta debe buscarse en la diversidad de planes y grupos de interés que han intervenido en la turbulenta historia reciente de la planeación en la ciudad. La comunidad alcanzó un buen nivel de organización, pero algunos de sus miembros han empezado a moverse por su propia cuenta. El sistema político atraviesa por su momento de cambio más importante en el siglo XX. Mientras tanto, en las calles de la Alameda la delincuencia y la sobrepoblación continúan azotando las vecindades, y la secuela de destrucción del terremoto de 1985 aún es evidente. Los cambios vienen lentamente.

Las dos palabras claves del título de este artículo, "globalización" y "política", son decisivas para todo análisis de la planeación para la revitalización del Centro Histórico de la metrópoli más grande del hemisferio. Ambos términos son muy generales y no sirven sino como abstracciones hasta que se aplican a casos específicos. La evidencia de globalización es abundante en la ciudad de México actual. Sus rascacielos *high-tech* se alinean a lo largo de Paseo de la Reforma como soldados de la economía mundial del siglo XXI. Las altas construcciones se ubican cerca del Centro Histórico. Las limitaciones geológicas y el imperativo de la preservación histórica mantendrá a los grandes edificios fuera del Centro Histórico.

Así, los intereses se centran en el distrito de la Alameda, el verdadero epicentro del TLC y de la transformación del centro. Aquí también la contienda política será librada por los diversos actores: vendedores ambulantes, automovilistas, delincuentes, el capital global y el gobierno. ¿Quién ganará? No ciertamente los viejos intereses políticos, el viejo PRI y la burocracia centralizada. El gobierno local es

ahora un actor de primer orden. La buena noticia es que la planeación tiene ahora una mejor oportunidad para jugar un papel importante en la nueva política del centro de la capital. La mala es que aún no desarrolla su músculo. "Poco a poco".

Bibliografía

ACSP (American Collegiate Schools of Planning), *Globalizing North American Planning Education*, ACSP Commission on Global Approaches to Planning Education, 1994.

Bennett, V., *The Politics of Water*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.

Bianco, A., "Faith and Fortune", *Business Week*, 20 de enero, 1997.

Butina Watson, G., "Public Participation and the Urban Regeneration Process", Environmental Design Research Association, annual meetings, Boston, Mas., mimeo, 1995.

Cárdenas, C., *Una ciudad para todos, 1997-2000*, México, 1997.

Chanfon Olmos, C., "El Centro Histórico de la ciudad de México", en G. Garza (ed.) *Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, 1987, 240-244.

Coulomb, R., entrevista, México, 1998.

Cox, K., *Conflict, Power and Politics in the City*, Nueva York, McGraw Hill, 1993.

Departamento del Distrito Federal, *Programa de mejoramiento urbano de la Zona Sur de la Alameda*, Fideicomiso Alameda, 1996.

Eibenschutz, R., entrevista con el autor, México, 1997.

Fideicomiso del Centro Histórico, *Plan Estratégico para la regeneración y el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, 1998.

Foote, W., "Mexico City' s Street Vendors Have Big Brothers", *The Wall Street Journal*, 14 de febrero, 1997, A-15.

Frieden, B. y L. Sagalyn, *Downtown, Inc.* Cambridge, MIT Press, 1990.

Gans, H., 1977, *The Levittowners*, Londres, Allen Lane.

Gilbert, A. (ed.), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, United Nations University Press, 1996.

Gutiérrez Kirchener, A., entrevista, México, 1998.

Herzog, L., *From Aztec to High: Architecture and Landscape Across the Mexican-United States Border*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.
———, *Where North Meets South: Cities, Space and Politics on the U.S.-Mexican Border*, Austin, University of Texas Press/CMAS, 1990.
———, 1983, "Politics and the Role of the State in Land Use Change", *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 7, 1983, 93-113.

Jones, G., y A. Varley, "The Contest for the City Center: Street Vendors versus Buildings", *Bulletin of Latin American Research*, núm. 13, 1994, 27-44.

Lezama, J. L., "Ciudad y conflicto: usos del suelo y comercio ambulante en la Ciudad de México", en M. Schteingart (ed.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1991, 121-135.
———, Entrevista, México, 1997.

Mercado, A., entrevista, México, 1998.

Mercado y Asociados, *Proyecto Centro Histórico, Ciudad de México*, México, Asamblea de Representantes, 1997.

Monnet, J., *Usos e imágenes del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal, 1995.

Ozorno, J., entrevista, México, 1998.

Perlo, M., entrevista, México, 1998.

Rowland A., y P. Gordon, "Mexico City: No Longer a Leviathan?", en A. Gilbert (ed.), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, United Nations University Press, 1996, 173-202.

Sassen, S., *Cities in a World Economy*, Londres, Pine Forge Press, 1994.
———, *The Global City*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

Tomas, F., "El papel del centro en la problemática metropolitana actual", en M. Schteingart, (ed.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal, 1991, 107-119.

Villalpando, R., entrevista, México, 1997.

Ward, P., "The Latin American Inner City: Difference of Degree or of Kind?", *Environment and Planning A*, 25, 1993, 1131-1160.
———, *Mexico City*, Boston, G. K. Hall, 1990.

EL ZÓCALO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ESCENARIOS DE VISIBILIDAD DISCURSIVA

Kathrin Wildner
Universidad de Hamburgo

Este ensayo se dedica al Zócalo de la ciudad de Mexico. Desde la primera vez que la vi, esta plaza me fascinó por su grandeza, por el vacío y la gran variedad de actividades. Sentí la carga de su entorno arquitectónico, pero aún más: un gran respeto al espacio mismo, a su presencia material y al concepto de "centro".

La plaza seduce por la pluralidad y complejidad que ahí se presenta. Me sedujo y hasta ahora no soy capaz de quitarme esta sensación. Hablando del Zócalo les presento una manera, es decir mi manera, de acercarse, de contemplar y pensar esta plaza como un espacio público y urbano. Esto significa el riesgo de reproducir imágenes e imaginarios de la plaza, como ya se han reproducidos tantas veces antes. Me quedo con muchas preguntas; voy a enunciar algunas aquí.

El Zócalo

El ambiente construido del Zócalo está determinado por edificios de diferentes épocas. Por una parte, están las ruinas del Templo Mayor, la fachada barroca de la Catedral, el Palacio Nacional neoclásico y los edificios neocoloniales. Aunque la arquitectura ha cambiado muchas veces, los edificios y sus significados culturales sirven todavía como referentes de la historia y del poder.

La historia de la fundación de la ciudad, de la conquista y de la Plaza Mayor como "cuna" de lo mexicano está mil veces contada en

leyendas, libros de textos y textos científicos. Muchos de estos textos se basan en imágenes reproducidas en ilustraciones o modelos que visualizan la historia del centro de la ciudad de México. Por ejemplo, las maquetas en la estación del Metro Zócalo con las reconstrucciones de la Plaza en diferentes épocas, las litografías del siglo XVIII y XIX o fotografías del jardín del Zócalo al principio del siglo XX.

Las capas históricas se sobreponen en la construcción de la ciudad moderna o posmoderna. El Zócalo es parte de un conjunto urbano y un microcosmos de la metrópoli. Es cierto que se han creado muchos centros de comercio o de otras funciones por toda la ciudad, pero el Zócalo sigue siendo un centro multifuncional y heterogéneo. Como centro material e imaginado, en la plaza compiten la vida cotidiana y la representación del poder.

Un sábado a las seis de la tarde es una muchedumbre de actividades: los habitantes que regresan a la periferia con sus compras de las tiendas de mayoreo, atrás del Palacio Nacional; mujeres vendiendo dulces y pelotas de goma, un hombre jugando con un papalote en la plancha del Zócalo. Uno de los danzantes se pone su maquillaje en el espejo del coche de las policías femeniles, los demás ya tocan los tambores. Turistas nacionales e internacionales visitan las ruinas del antiguo Templo Mayor. Los soldados preparan el descenso de la bandera formando un espacio vacío y cuadrado alrededor del asta bandera.

A finales de abril se instaló un circo con leones y tigres en jaulas sobre ruedas, que me recordaban descripciones de los siglos XVII y XVIII, cuando frecuentemente había corridas de toros en esta misma plaza, para divertir a los vecinos de la ciudad real; ahora es el circo de los Hermanos Vázquez, el Día de Niño.

El siguiente día el presidente conmemoró el Primero de Mayo con un acto oficial a las ocho de la mañana, unas horas más tarde llegó la manifestación de los sindicatos independientes. El 5 de mayo los oficiales organizaron un desfile con miles de personas vestidas como personajes históricos de la famosa Batalla de Puebla; por la tarde la llenó una reunión en apoyo al candidato del PRD. Y un día después, afuera de la Catedral celebraron una misa gigantesca en la mera Plaza. Ni hablar de los eventos culturales organizados por el

gobierno del Distrito Federal en los últimos meses: un rave, bailongos y películas.

Pero las fiestas, fieras y otros eventos masivos solamente son algunos aspectos de las múltiples situaciones de la Plaza Mayor de la ciudad de México.

Espacio urbano

Contemplo la plaza a partir de algunos planteamientos teóricos del espacio. El término "espacio" está de moda en las ciencias culturales; tanto los antropólogos como sociólogos y urbanistas reflejan las relaciones entre espacio e identidad, las construcciones culturales que se manifiestan dialécticamente en los espacios urbanos o los lugares físicos que sirven de referentes de una identidad fragmentada.

A pesar de las diferencias —en objeto de estudio, métodos, concepto y definiciones—, la mayoría de los teóricos definen "espacio" por una dicotomía inherente entre un espacio físico y social (Bourdieu, 1996), abstracto y habitado (De Certeau, 1980), concreto y metafórico (Soja, 1989) o entre lugares y no lugares (Augé, 1993).

Al definir el Zócalo como espacio urbano, me refiero a las relaciones dialécticas entre el ámbito material construido, la práctica social en el conjunto complejo de la ciudad y los procesos discursivos de la representación (Harvey, 1993). Para una reflexión sobre los escenarios en el Zócalo, adopto el concepto de "espacio físico apropiado" de Pierre Bourdieu, quien sostiene que el espacio social se manifiesta en el espacio físico por una cierta formación distributiva de actores y calidades (Bourdieu, 1996). Lo leo como elemento del espacio social que se reencuentra en el espacio físico, o el espacio físico que hace legible o visible el espacio social. En este sentido se vuelve "espacio apropiado", en que se manifiestan diferentes niveles de poder y de discursividad.

Y luego el concepto de los espacios heterotópicos de Michele Foucault me da ideas para acercarme a lo otro del Zócalo. A partir de un análisis de series y sistemas de espacios, como la jerarquía medieval de los espacios sagrados y profanos, los lugares contempo-

ráneos del tráfico o los lugares de situaciones provisorias como cines y playas, Foucault encuentra "espacios diferentes" (Foucault, 1994). Dimensiones que existen entre otros, que son muchos lugares al mismo tiempo, que unen funciones e ideas que realmente no se pueden unir. Son una especie de utopía hecha realidad y material. Lugares de tiempo y trayectorias donde uno está y no está como el cementerio, el espejo y el teatro. Son heterotopías que por su parte son un modelo del discurso y de pensar el espacio.

Preguntas

Pero, ¿cómo se componen estos espacios? ¿De qué tratan los discursos? ¿Qué buscan expresar? ¿Posiciones políticas? ¿Ideología? ¿Identidad? ¿Cómo se manifiesta y materializa un discurso en el espacio físico? Es decir, ¿cómo se hace visible la discursividad de un espacio como el Zócalo? Y por fin: ¿cómo se pueden describir estos lugares discursivos?

Métodos

Me acerco al espacio apropiado del Zócalo con la ayuda de métodos cualitativos de los estudios antropológicos y urbanos. Son los métodos del "flanear" y registrar. Hago una topografía del lugar que aparte de los lugares físicos se refiere a un espacio definido por conceptos cognitivos, que se expresan en la descripción del ambiente, en las maneras de nombrar al espacio y en los mapas mentales.

Elegí diferentes puntos de vista en un sentido físico como la estación de Metro, la terraza del hotel Majestic o la silla al lado del carrito de una bolera, en un sentido ideológico, entrevistando a expertos (arquitectos, arqueólogos, ingenieros, políticos), trabajadores y usuarios de la Plaza. Son métodos de una observación sistemática y participante, que tiene por objeto "la lectura" y el análisis de los espacios en una sociedad determinada.

Con Marshall Berman, digo que a mí me interesan las señales del la calle, "los ambientes y espacios públicos de los que dispone la

gente moderna, y los que ellos van creando, así como los modos con los que ellos actúan e interaccionan en dichos espacios en el intento que hacen por acomodarse" (Berman, 1989:129).

Escenarios

En el Zócalo interaccionan individuos, grupos de interés e instituciones, entre otras las uniones de los ambulantes, el Fideicomiso del Centro Histórico, el INAH.

Se puede comparar la plaza con un escenario, como un teatro dispuesto a representar obras dramáticas u otros espectáculos. Y un escenario también es el espacio donde un conjunto de circunstancias confluyen alrededor de un acontecimiento. A diario se representa una obra con distintos directores.

Es la vida cotidiana con sus *performances* individuales: el taxista que lleva a su familia al Zócalo por la noche, para sacar una foto enfrente de la Catedral; coloca a la mujer y a sus cuatros niños en el haz de poca luz que dan los faroles del vocho amarillo (la cámara no tiene flash). Escenarios a su vez íntimos y públicos. Como la pareja de recién casados que se ponen en posición para una foto, un recuerdo de su gran día en la Plaza Mayor. También los turistas toman fotos enfrente de la Catedral o en el asta bandera.

Estos motivos clásicos de la Plaza además son reproducidos frecuentemente en la prensa. Como experiencias anteriores individuales y colectivas, los símbolos y los clichés influyen en la percepción del presente. Las fotos tienen un papel importante como memoria iconográfica, alimentando cotidianamente un imaginario colectivo de la Plaza Mayor (Hayden, 1995). Estas visualizaciones, tanto de situaciones individuales como de representaciones oficiales del Zócalo, forman parte de una identificación con la Plaza.

El Zócalo como espacio de lo cotidiano es un lugar de visita, de paseo, de actores que se apropian del lugar como de una plataforma para sus propios *performances.*

Otro aspecto de la experiencia cotidiana es la plaza como un espacio comercial. A pesar del crecimiento de la ciudad, de la cons-

trucción de supermercados y centros comerciales en casi todas las colonias, especialmente para la gente con bajo ingreso, el Centro Histórico sigue siendo el lugar donde se compran tela, zapatos, material escolar o electrodomésticos. Por el flujo permanente de paseantes también el comercio en la vía pública, es decir, en las orillas del Zócalo, es muy atractivo para los vendedores y para sus clientes. Es un espectáculo para los ojos y para los oídos, una cacofonía de voces y sonidos e intervenciones de alabanzas de los diferentes productos. Es un espacio económico con fronteras invisibles, pero con reglas rígidas respecto a la división del territorio, organizado por los líderes de los vendedores y controlado por los poderes políticos.

Durante los eventos masivos que suelen "performarse" en el Zócalo hay aun más vendedores mezclándose con el público, ofreciendo chácharas útiles para participar en el evento: sillas, sombreros, parasoles y telescopios hechos con cajas de jugos recicladas.

Aunque ya antes la plaza sirvió como plataforma para eventos culturales (por ejemplo, del Festival del Centro Histórico organizado por el Fideicomiso y empresas privadas), en los últimos dos años se convirtió en un centro cultural importante de la metrópoli. Retomando las exigencias de los movimientos de la izquierda hace más de treinta años, de abrir las plazas públicas para el pueblo, a partir de 1998 el nuevo gobierno de la ciudad de México inventó la consigna: "La calle es para todos" e inició una serie de eventos culturales. Tocaban grupos de música popular como los "Tigres del Norte", la "Sonora Santanera" y otras estrellas de la salsa, que convertían la plaza en un salón de baile. Llegaba gente de todo tipo, en una tarde dominguera, para bailar en el Zócalo.

El grupo roquero alternativo de Manu Chao atrajo más de cien mil personas, en su mayoria jóvenes, una mezcla de "fresas" y chavos banda. Aparte de unos policías alrededor de la plaza checando la gente para detectar armas y botellas de vidrio, no hubo una apariencia visible de seguridad. Es sorprendente que el gobierno del Distrito Federal arriesgue la entrega voluntaria de la plaza invitando a las masas jóvenes a llegar al centro de poder. Las masas incontroladas siempre son un peligro para el poder.

¿O no es tan incontrolada la plaza como parece? ¿O es parte de una estrategia, un acto de dar responsibilidad a los ciudadanos exigiéndoles una autoorganización?

También hay estrenos de cine, y los sábados del mes de mayo miles de adolescentes hacían largas filas para recoger libros gratuitos que fueron seleccionados y repartidos por el gobierno local. Algunos le llaman a la Plaza el "Nuevo Foro Sol del PRD". Otros se preguntan si es una manipulación del gobierno perredista en la manera de dar pan y circo al pueblo para tranquilizarlo. De todas maneras, el centro de la metrópoli, el Zócalo, se convirtió en un escenario cultural y educativo con funciones determinadas en la relación con el gobierno local.

El término "place-making" que usan Gupta y Furgeson para indicar la importancia de la localidad puede servir para analizar estos acontecimientos (Gupta/Furgeson, 1992). La localidad está entendida no como una oposición binaria entre lo local y lo global sino, al contrario, como un espacio de relaciones globales donde existen determinados lugares con importancia local, que son a su vez intersecciones de construcciones culturales en un sistema de espacios jerárquicos. En este sentido, el gobierno del Distrito Federal se manifiesta como poder político local, alimentando la construcción de una comunidad de relaciones de identidad; usa el lugar concreto del Zócalo como escenario. Así afirma la importancia de la plaza como centro de la ciudad y se justifica a sí mismo como representante de este conjunto espacial.

Los eventos oficiales organizados por la presidencia y por el ejército dan otro aspecto al Zócalo, abren otro espacio. Por ejemplo, el desfile deportivo en conmemoración de la revolución mexicana en noviembre. La plaza amueblada con gradas y templetes se convierte en un escenario teatral exclusivo para unos miles de invitados. El acceso a la plaza está estrictamente controlado y protegido por fuerzas de seguridad, policías y militares. El balcón de Palacio Nacional y las gradas están reservados para los representantes del país y la televisión. Desde ahí reciben los saludos de deportistas, que luego pasean por los alrededores de la plaza y salen hasta el Paseo de la Reforma.

Desde la terraza del hotel Majestic la plaza tiene un aspecto muy especial. El centro está completamente vacío. Aparte del asta bandera, que aún parece más imponente, sin objetos ni personas. El vacío, la ausencia de sujetos en la Plaza representa un control total del espacio. Es el espacio del poder.

Por medio de ciertos símbolos, códigos narrativos y formas militares, la ceremonia oficial representa el orden jerárquico de un modelo de la sociedad ideal (Handelman, 1990:48). El Zócalo es el centro del evento, en la plaza misma se localiza el poder político nacional. La organización rígida del evento se distingue del flujo de la vida cotidiana y manifiesta un discurso de exclusión física. Sin embargo, por ser al mismo tiempo excluyente y transmitido por la televisión en vivo, el Estado glorifica su pasado y reconstruye una comunidad nacional imaginaria.

Aunque sea también un día festivo oficial, el evento del 16 de septiembre significa otra manera de una apropiación de la plaza. Ya desde el principio del mes de la patria empiezan los preparativos. La plaza está adornada con guirnaldas y luces. Una semana antes del evento, por las noches, el Zócalo se convierte en un tianguis festivo, gente de todas partes de la ciudad y del país llega para ver la plaza iluminada. El mismo 15 de septiembre todas las calles alrededor del Zócalo están cerradas y llenas de vendedores de huevos de confeti o harina, trompetas, sombreros y máscaras. La noche de este día es similar a los eventos culturales, es un escenario de masas. A la plaza ya no pueden llegar más personas, está llena de gente que festeja, se emboracha, se divierte.

Como en el carnaval, es un estado excepcional. El evento refleja una sociedad con todas sus estructuras diferenciadas y parte integral de la sociedad organizada (Handelman, 1990). El evento tiene un punto de clímax que es el tañer de las campanas y el grito del presidente desde el balcón del Palacio Nacional. La respuesta tumultuosa de las masas, el "¡Viva, viva México!", se mezcla con los chispazos de los fuegos artificiales. El Zócalo es espacio festivo de la identidad nacional.

Hay otro escenario: el Zócalo como destino de los manifestantes. Casi diario llegan grupos de inconformes para manifestar sus protestas en la Plaza Mayor. Son colonos que protestan contra un desalojo frente a la Suprema Corte; niños que piden un aumento de sus becas escolares frente al Ayuntamiento o policías auxiliares con demandas para mejorar el equipo de trabajo. Una mujer joven y sus compañeros reparten informaciones sobre la situación actual en Chiapas. Ella explica que está en este lugar porque "el Zócalo es la plaza donde se encuentran los poderes, es el punto clave desde el que se rige todo el país". Aunque simbólicamente "los poderes", como dice ella, "ya no están personalmente en las oficinas, la plaza sirve como centro de reunión y para expresarse".

Además hay grandes concentraciones de diversos grupos del movimiento social y popular de la ciudad y de todo el país. En sus discursos, los integrantes de las marchas se refieren a la importancia y lo simbólico que significa llegar a esta plaza central de la ciudad para manifestar su protesta. Usan el Zócalo como centro político y de poder para hacerse presentes y al mismo tiempo echan a andar un discurso sobre sus problemas en el lugar más público de la ciudad.

En octubre de 1996 vino la comandante Ramona del EZLN de Chiapas. Los ciudadanos hicieron una bienvenida impresionante a la comandante de un ejército que está en guerra con el Estado nacional en el mismo Zócalo, frente al Palacio Nacional. Los simpatizantes de la lucha tomaban posición acusando al gobierno de explotar y matar a los indígenas. Y la comandante Ramona, manifestando su identidad mexicana e indígena, hablaba en tzotzil. Según los periódicos, fue la primera vez que se hizo un discurso político en el corazón de la ciudad en otro idioma. El lugar más público del país se convierte en un lugar del habla.

Y los asentamientos temporales, los plantones, convierten a la plaza pública en vecindades de tiendas de campaña hechas de lonas de plástico. Traspasando la plaza de repente uno se encuentra en un callejón cerrado, entre la ropa colgada y ollas de comida. Las fronteras entre espacio público y privado son retorcidas e invisibles. Con los plantones se apropia literalmente del espacio físico, excluyendo

por un tiempo a otras maneras de uso. Por lo menos ahora con el plantón de los maestros no se baja la bandera, como suele hacerse diariamente a las seis de la tarde, con un ritual militar. Una apropiación del espacio como la de los maestros, con su presencia en la plaza, sus marchas y protestas no solamente interrumpe el flujo de la vida cotidiana urbana, sino que expresa su posición visiblemente en el Zócalo. Por lo menos en Alemania no se conoce esta forma de protesta radical, apropiándose de los espacios públicos, manifestando sus problemas con rigor y seriedad por medio de una instalación de su propia ciudad temporal dentro del centro de la capital.

A veces hay otros acontecimientos casi místicos en la Plaza Mayor, que inician debates sobre el estado de la ciudad. Por ejemplo, un día en el verano de 1997 Sofía, una bolera y amiga del Zócalo, me preguntó si ya me había enterado de los nuevos chismes del Zócalo: desde temprano venía gente preguntando por la grieta que se había abierto en la plancha y TV Azteca llegó a filmar el espectáculo. ¿Se abre la plancha del Zócalo? ¿Qué hay abajo?

Para tomar parte en los chismes fui a ver. Y era cierto, en la mera plancha, a unos metros del asta bandera, frente al Palacio Nacional, se había abierto la plaza. Una grieta de 15 cm de ancho y más o menos 20 metros de largo. Iba y venía mucha gente a ver este fenómeno. Tocaron el suelo abierto y debatían sobre las causas de la grieta. Muchos culpaban al Metro o a los trabajos que están haciendo bajo la Catedral; otros dijeron que era por tanto calor, y algunos suponían que una pirámide subiría lentamente. ¿O sea, por las energías invisibles que fluyen entre el Popocatépetl (en estos días bien activo) y el centro de la ciudad? Unos pocos se preguntaban si sería un signo apocalíptico por lo malo de la política que se presentaba en la metrópoli.

La gente discutía intensamente, manejando sus conocimientos históricos y argumentos metafísicos acerca del fenómeno en la Plaza Mayor de la ciudad.

Era otro misterio del Zócalo y una vez más me quedé con preguntas y dudas de lo que puede significar el Zócalo para los mexicanos. Al día siguiente, unos trabajadores del gobierno arreglaban el asunto, llenando la grieta con cemento.

Otra vez la visibilidad discursiva

Pero regresando a las preguntas anteriores: ¿cómo está compuesto el espacio? ¿Y qué es lo visible de los discursos?

Al principio he postulado una definición del espacio arbritario. Por un lado, está compuesto de lo material y de las experiencias de la vida cotidiana. Por el otro lado, está el concepto abstracto del espacio, relacionado dinámicamente con la historia y la representación. Estos dos niveles no se pueden separar, se influyen entre sí en un proceso permanente. Tanto el ambiente material como la ideología son transformados continuamente.

¿Y el Zócalo? El Zócalo sirve al mismo tiempo para un complejo de necesidades. La Plaza está compuesta de una gran variedad de lugares diferentes, prácticas sociales y maneras de representación. A través de la contemplación y apropiación de estos espacios se puede detectar la superposición de discursos en torno a cuestiones urbanas, sociales y políticas. En la Plaza Mayor de la ciudad de México, el Zócalo, los discursos tienen un lugar físico y local. Se enuncian las ideologías y los poderes, subrayado esto por lenguajes, símbolos, *performances* o escenarios.

Los actores, sean individuos o grupos, toman parte en los discursos espaciales y juegan diferentes papeles. También la investigadora es parte del escenario discursivo, describiendo una vez más la plaza. Son procesos de identidades que se materializan en el espacio.

Dicen que la composición del espacio se hace tanto por imágenes como por apropiaciones y representaciones. Es un proceso interminable y dialéctico que define un carácter incompleto del espacio que a su vez ofrece las posibilidades de la constitución y construcción de una imaginación social (Keith/Pile, 1993:30).

Ahora hay que ir mas allá. El Zócalo es mucho más que una imaginación social. Ahí coexisten varios espacios y emplazamientos, algunos se excluyen, son por sí mismos incompatibles, otros se yuxtaponen. Es una suma de estilos arquitectónicos, de historias, de acontecimientos, de escenarios.

El Zócalo es producto de discursos, a un mismo tiempo produce discursos y es el lugar de anuncios discursivos. Es la totalidad de los

discursos visibles e invisibles que acontecen en la Plaza y que le dan un rostro específico. El Zócalo mismo se vuelve un discurso con estructuras propias y complejas. Y esta complejidad es mucho más que la suma de los fragmentos.

La visibilidad ahora, entendida como la capacidad de enfocar imágenes visuales con los ojos cerrados, es al mismo tiempo fantasía y realidad. La imaginación, como repertorio de lo potencial o sea de lo hipotético, de lo que no es, no ha sido, ni tal vez será, pero que hubiera podido ser... o que podría ser en el futuro el Zócalo de la ciudad de México.

Bibliografía

Augé, Marc, *Los no-lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa, 1993.

Berman, Marshall, "Las señales en la calle", en Nicolás Casullo (coord.), *El debate modernidad posmodernidad*, Buenos Aires, 1989.

Bourdieu, Pierre *et al.* (coords.), *La misere du monde*, París, 1993.

Calvino, Italo, *Seis propuestas para el próximo milenio*, Madrid, 1989.

Foucault, Michel, *Espacios diferentes*, Madrid, Toponimias, 1994.
———, *El orden del discurso*, Barcelona, 1999.

Gupta, Akhil, y James Furgeson, "Beyond 'Culture': Space, Identity, and the Politics of Difference", en Gupta/Ferguson (eds.), *Culture, Power, Place, Explorations in Critical Anthropology*, Derlan, 1997.

Hayden, Dolores, *The Power of Place. Urban Landscape as Public History*, Cambridge, 1995.

Handelman, Don, *Models and Mirrors: Towards an Anthropology of Public events*, Cambridge, 1990.

Harvey, David, "From Space to Place and Back Again: Reflections on the Condition of Postmodernity", en Jon Bird *et al.*, *Mapping the Futures. Local cultures, global changes*, Londres, Nueva York, 1993.

Keith, Michael, y Steve Pile, *Place and the Politics of Identity*, Nueva York, Londres, 1993.

Lefebvre, Henri, *The Production of Space*, Cambridge/Oxford, 1991.

Low, Setha, "Cultural Meaning of the Plaza: The History of Spanish-American Gridplan. Plaza Urban. Design", en Rotenberg, *Cultural Meaning of Urban Space*, Londres, 1993.

Ortega, Luis Felipe, "¿De qué hablamos cuando hablamos de espacio?", *Trazos, cuadernos de arquitectura*, México, 1999.

Rotenberg , Robert (coord.), *Cultural Meaning of Urban Space*, Londres, 1993.

Silva, Armando, *Imaginarios urbanos. Bogotá y São Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*, Bogotá, 1992.

Soja, Edward, *Postmodern Geographics*, Berkeley, 1989.

Tuan, Yi-Fu, *Space and Place. The perspective of Experience*, Londres, 1977.

Parte III
Los próximos cien años...

MÉXICO D.F.: CULTURA Y SOCIEDAD EN EL 2010

Néstor García Canclini
Universidad Autónoma Metropolitana (I)

Este título apunta la intención de hablar de los cambios culturales posibles. Al principio, me pareció incitante que este encuentro buscara reflexionar sobre los últimos cien años y los próximos cien de la ciudad de México. Pero tomando en cuenta que esto lo hacemos en el 2000, en el que no nos ponemos de acuerdo a qué siglo, e incluso a qué milenio, pertenece este año, me parece temerario pretender abarcar un periodo tan vasto. Los expertos sostienen que aún estamos en el siglo XX, pero los medios y muchas naciones festejaron el 31 de diciembre de 1999 el fin de una época y el despegue de otra. Para hacerlo se osciló entre la espectacularización de un presente imaginariamente simultáneo para todo el mundo y argumentos milenaristas de larga duración.

La idea de que vivimos en un presente perpetuo y globalizado está extendida en esta época en que las distancias se diluyen en la comunicación. Simultaneidad de los mercados financieros y del chateo por internet, de los conciertos de fin de año y de tantos otros transmitidos un mismo día a la misma hora, o sea a las siete de la noche en Los Ángeles, a las diez en Lima, a las doce en Buenos Aires, a las cinco de la mañana en París. Por este desacuerdo entre la simultaneidad del ciberespacio y los tercos horarios de los países, de las noches y los días en geografías diversas, es complicado elegir dónde hacer las olimpiadas y los campeonatos mundiales de futbol, si se necesita que todos los vean al mismo tiempo y sientan la misma sed de las bebidas que se publicitan. La ilusión del mercado mundial y único,

en el que coinciden las bolsas de Wall Street, Tokio y Berlín, y todas las demás, tropieza con los tiempos disparejos de las culturas que habitan esas ciudades.

Por otro lado, pero al mismo tiempo, el discurso milenarista: políticos, actrices y futbolistas responden a preguntas sobre cómo suponen que les va a ir en el próximo milenio. Después de veinte años de pensamiento posmoderno, dedicado a proclamar el fin de los magnos y largos relatos, es curioso que los medios hablen sin pudor de balances del milenio pasado y pronósticos para el milenio que comienza. ¿Creen conjurar las dudas sobre la fecha correcta del fin de siglo al poner el asunto en términos de milenio?

A fin de no extraviarnos en análisis de larga duración, propongo ocuparnos de este cambio de década, o sea qué se está modificando y qué es posible que pueda alterarse al pasar de los años noventa al primer decenio del siglo XXI. Estas modificaciones de la ciudad de México suelen ser pensadas con una oscilación tan vertiginosa como la de quienes al hablar del milenio hacen un juego pendular entre la larga duración milenarista y la absolutización del instante.

Milenarismo e improvisación

Se dice, por un lado, que México es la ciudad precolombina y colonial más importante de América, y a la vez se habla de esta megalópolis crecida de manera tan atropellada que parece sin proyecto, donde apenas se puede estar pendiente 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 Popocatépetl nos va a tapar de ceniza, si cuarenta marchas multitudinarias van a paralizar una cuarta parte de la ciudad, o si vamos a poder escapar de tantos desastres hacia Cuernavaca, como ocurrió hace unos días, sin siquiera tener que pagar para usar la autopista.

¿Quién puede pronosticar cómo será la ciudad de México en el 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, éste 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 unos años.

Voy a apoyarme especialmente en las investigaciones que realizamos en el Programa de Estudios sobre Cultura Urbana de la UAM-Iztapalapa. Este conjunto de trabajos da referencias básicas para reflexiones sobre qué permanece y qué cambia en la ciudad de México, y en su zona metropolitana, de los 90 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 el 2010.

La primera tendencia que se afianza en el desarrollo de la ciudad es la diseminación de la mancha urbana en todas direcciones, reformulando las relaciones con el entorno ambiental, los vínculos del centro con las periferias, y, podríamos decir, de lo que se puede abarcar de la ciudad con lo que se escapa del control de la gobernabilidad. La inabarcabilidad se agudiza en tanto la capital de México, de modo semejante a otras megalópolis, se desarrolla como ciudad global, nudo de interconexiones comunicacionales, servicios y migraciones que la comunican 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, en muchos casos asociados, en la periferia interna y externa de la capital. Estamos pasando cada vez más a vivir en una ciudad policéntrica, multifocal y multinodal.

En tercer lugar, hay que mencionar la democratización del Distrito Federal, y algunos aspectos de la cultura ciudadana, que se manifiestan más visiblemente 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. Vivimos en un nuevo tipo de campo público gestionado básicamente por las industrias culturales y los medios masivos de comunicación.

Nos encontramos así, durante los años noventa y al dirigirnos a la nueva década, con varios contrastes. Uno de los más notorios es el que se observa entre zonas de esta área metropolitana, inabarcable, casi incognoscible. Existen simulacros mediáticos de representación y control de esa dispersión. Por ejemplo, las campañas políticas de los candidatos que intentan recorrer la totalidad de la ciudad, colonia por colonia, barrio por barrio, más obsesivamente todavía a medida que se aproxima la fecha de la próxima elección del 2 de julio: son intentos de manifestar alguna forma de control y de representación, que se acompaña con la ocupación invasiva, masiva, saturadísima de publicidad electoral en la totalidad de la ciudad.

He escrito en otra ocasión sobre la imagen de la ciudad que nos propone cada mañana el helicóptero tripulado por policías y periodistas, en una alianza muy significativa de poder informático y policiaco. Mientras recorre la ciudad, nos transmite por radio y televisión esta otra simulación de poder controlar, poder informar al conjunto de los ciudadanos qué está sucediendo en diversas zonas, por qué calles no hay que transitar, qué partes del Periférico están embotelladas, dónde hubo un choque, cómo relacionarnos con el conjunto de la megalópolis.

Por último, mencionaré como un rasgo unificador de las experiencias urbanas el incremento de la violencia y la inseguridad urbanas. Se han extendido a toda la zona metropolitana, no sólo como hechos reales, como acontecimientos que están ocurriendo todo el tiempo, sino por el papel central que la violencia y la inseguridad urbanas 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 y en la propia casa sobre los imaginarios de la ciudad compartida.

Cambios en curso

Pasemos ahora a lo que se transforma. Voy a mencionar algunos rasgos seleccionados teniendo en cuenta lo que hoy es visible en el desarrollo cultural de la ciudad, y también lo que podríamos conjeturar que va a acentuarse hacia el 2010. Quiero partir de una autocrítica. En los estudios que hemos hecho durante los últimos diez años en el Programa de Cultura Urbana de la UAM, hemos tenido que rectificar varias veces 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, con un descenso abrupto en la cantidad de público. Esa declinación de los espectadores, de 90 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 desactualizado el libro *Los nuevos espectadores*, que habíamos publicado en 1994.

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 mucho más extendida, 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 comenzó a ocurrir la alternancia televisiva, o sea cuando surgió Televisión Azteca, se pensaba que "nada puede ser peor que Televisa", y sí hubo algo peor. Es verdad que una parte de la población está disfrutando de la televisión por cable o por antena codificada, ha aparecido ya Sky, y se prometen en dos o tres años más innovaciones tecnológicas. De manera que está experimentándose una expansión de la oferta televisiva, por lo menos para las elites, que trae un poco más de pluralidad.

En segundo lugar, la construcción de conjuntos de multisalas de cine moderniza la exhibición y atrae más público, notoriamente muchos más jóvenes. Los complejos cinematográficos y los *shoppings*,

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 parte de la década de los noventa percibíamos una concentración en el entretenimiento a domicilio, hoy se aprecia cierta reversión. Aunque no volvemos a los 90 millones de asistentes a las salas de cine, estamos en unos 48 millones de espectadores de cine por año, con lo cual se revitalizan algunos aspectos de la sociabilidad pública.

En tercer término, sobresale la expansión de redes comunicacionales de tecnología avanzada. que diferenciamos de los medios masivos de comunicación o de la oferta cinematográfica. Estoy hablando de computadoras, internet, faxes, servicios bancarios electrónicamente relacionados, y hasta las compras electrónicas, cuyo desarrollo parece más lento en nuestra ciudad que en otras regiones metropolitanas. De todas maneras este crecimiento de redes de tecnología avanzada, que incluye sólo a algunos sectores, está recomponiendo el tejido comunicacional en la metrópoli y muchos hábitos de consumo. También reestructura el papel de la capital como centro del país y sus relaciones con mercados y circuitos globales.

En cuarto lugar, 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 tradicionales de información, básicamente los diarios, revistas, o la información cara a cara, la de 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 pasado, en la ciudad de México, donde se mostró que la cantidad de personas que lee a diario los periódicos coincide con las que usan, o dicen usar, computadora diariamente: 20 de cada 100 habitantes de la ciudad. El bajo índice de lectura es alcanzado por la fascinación informática.

La misma encuesta dice que los ciudadanos se informan sobre todo por radio y televisión, presentes en 97 por ciento de los hogares, y que la televisión se ha vuelto el medio más creíble por encima de la radio, donde predomina la búsqueda de entretenimiento fugaz, y aun generando más credibilidad que los diarios y revistas. Es posible que esta elevación del papel de la televisión en la encuesta de

Reforma de este año respecto de las otras encuestas del mismo diario en años pasados, o de otras encuestas hechas en el Programa de Cultura Urbana, se deba al lugar que ha tenido la televisión en relación con la campaña electoral de estos meses, abierta ahora a debates plurales. Es lógico que aumente su valoración como recurso informativo y su lugar protagónico en el desarrollo de la sociedad. Pero tal vez representa también el predominio de la cultura audiovisual, que admite algunos espacios preelectorales de reflexión. El problema es que fuera de periodos electorales, como en otros países, la videocultura reduce los procesos históricos de larga duración a acontecimientos espectacularizados. No es fatal que la televisión sea así, pero es la videoescena en que nos movemos cuando este medio, altamente mercantilizado, impone una estética de espectacularización que se extiende también a otros medios masivos, incluso la prensa escrita.

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, "ya no trabaja con discursos sino con flashes e imágenes".

Por último, me gustaría decir que podemos desdramatizar un poco el panorama. No estamos sólo ante un predominio de la videocultura sobre la vida cotidiana, sobre la apropiación directa de espacios en la ciudad, sino en un juego pendular entre la descentralización de la oferta cultural y comunicacional, que básicamente es la descentralización promovida por estas redes masivas de comunicación y las nuevas tecnologías, y al mismo tiempo una recentralización y reterritorialización. Podemos evocar, entre otros ejemplos, los conciertos en el Zócalo, que hacen pensar en la reactivación de esta plaza central no sólo como lugar de manifestaciones políticas, sociales y de protesta, sino como parte de la revitalización de un eje Zócalo-monumento del Ángel-Chapultepec, como eje ordenador y horizonte central de la ciudad.

Futuros posibles

Por fin, hago unas consideraciones sobre los cambios culturales posibles hacia el 2010. Con este fin habría que diferenciar los cambios

culturales posibles, lo que va a cambiar, lo que parece objetivamente inevitable que cambie, y lo que podría modificarse si se transformaran los modos de gestión de la vida pública. Menciono, en este sentido, cinco líneas de reflexión brevemente. En primer lugar, puede haber, comienza a haber, una distribución más equitativa de la oferta cultural en el conjunto del espacio metropolitano, pero hay que decir que está hecha por la iniciativa privada y muy pocos por programas públicos. Aun los programas públicos de descentralización no van acompañados por una redistribución del presupuesto y de los equipamientos culturales. La casi totalidad de las instalaciones culturales se halla concentrada en este horizonte central que va del Zócalo a Chapultepec y que se cierra como triángulo al sur, en Ciudad Universitaria. Los equipamientos culturales y el presupuesto están concentrados en estas áreas, de manera que las delegaciones, que comienzan a elegir a sus gobernantes no tienen todavía un uso propio del presupuesto cultural y social. Hay una democratización muy avanzada en lo político, pero no va acompañada por una redistribución de equipamientos culturales, ni por acuerdos entre el Distrito Federal y los municipios conurbados.

En segundo lugar, si vamos a tener cambios culturales significativos, en los que pueden tener un nuevo papel los actores públicos y la sociedad civil, debe haber una continuidad y durabilidad de la acción cultural que hasta el presente no notamos. Hubo a fines de los ochenta y principios de los noventa el Festival de la Ciudad de México, que trajo una renovación importante de la oferta cultural nacional, y sobre todo en la ciudad. Se inició también un proyecto de videoclubes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (organismo federal), que llegó a contar en el Distrito Federal con 17 videoclubes públicos, destinados a modificar, con calidad cultural y estética, la oferta de los macro videocentros, pero se canceló. Hubo en los últimos dos años iniciativas polémicas para renovar la Unidad de Teatro del Bosque de Chapultepec y la Cineteca, que quedaron frustradas: no tengo tiempo de analizar las razones y los debates, pero cabría preguntar si no debemos retomar la reflexión sobre la renovación necesaria de los equipamientos públicos y la renovación de

las funciones que deben cumplir, no sólo para las elites sino también para los sectores populares.

Todo esto apunta a un tercer objetivo: la necesidad de un Plan de Desarrollo Cultural con acuerdos entre las diversas fuerzas políticas y con los actores culturales, empresariales y de la sociedad civil, que dé continuidad a estos programas, más allá de los cambios de gobierno y en función de definiciones más claras y compartidas sobre los equipamientos que la ciudad requiere. ¿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, y a la vez una ciudad como la de México debe asumir en festivales, inversiones turísticas y atractivos culturales y mediáticos su papel de capital latinoamericana y ciudad global. 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.

En cuarto término, entonces, llegamos a que el porvenir cultural, social y político de la ciudad democratizada depende de que reconstruyamos y renovemos la vida pública. En esa dirección quiero destacar que hemos avanzado en los últimos años al tener defensores de los derechos públicos, un ombudsman de los derechos humanos en el país y otro en la ciudad. ¿Por qué no pensar en un ombudsman de los medios y del consumo cultural? No podrá ser simplemente un individuo, sino un organismo polifacético que defienda los derechos culturales y comunicacionales de los habitantes del Distrito Federal. También habrá que diseñar acciones de regulación pública de las comunicaciones y los usos privados de espacios urbanos con un sentido positivo. No simplemente para prohibir manifestaciones, o impedir que manipulen la vida pública e íntima de los ciudadanos, los organismos o los medios de comunicación masiva, sino acciones de regulación para promover una mayor participación positiva de la ciudadanía en las interacciones colectivas.

Por último, todo esto podrá hacerse en la medida en que sepamos más de la ciudad y conozcamos mejor la cultura y el desarrollo cultural posible del Distrito Federal. Para ello es necesaria la creación de algo que existe en muchas ciudades de Europa, de Estados Unidos y en unos pocos casos de América Latina: un Centro de Estudios Culturales y de Prospectiva Urbana, o al menos un Observatorio Cultural o Sociocultural de la ciudad. Quizá sólo así podamos salir de este juego pendular entre el orgullo por el patrimonio histórico y la improvisación del día a día. A partir de la sistematización de datos que ahora no tenemos y de una más amplia investigación y reflexión ciudadana sobre la prospectiva de la ciudad, será factible establecer políticas de desarrollo sociocultural de mediano y largo plazo. O sea, contribuir a que salgamos de esta oscilación entre el milenarismo y el inmediatismo.

PROPONERNOS UN ESTÍMULO PARA VER A LA CIUDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE DOS CENTURIAS, UNO DE LOS MAYORES ACIERTOS DE ESTE SEMINARIO

Roberto Eibenschutz Hartman
ex secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda
del gobierno del Distrito Federal

Hay objetos que miramos todos los días, de tal forma que la vista llega a ser familiar. Sea por la rutina o por el paso del tiempo, la novedad se agota. No obstante, si un enfoque diferente o una iluminación desacostumbrada lo destaca de pronto, nos ofrece una visión inesperada e interesante sobre el mismo objeto.

Creo que éste es uno de los mayores aciertos de la Conferencia Internacional que ahora comienza: proponernos un estímulo para ver a la ciudad, nuestro objeto de estudio cotidiano, desde la perspectiva de dos centurias, la inmediata anterior y la que tenemos por delante.

Nunca está de más referirse a la ciudad. Si queremos hablar del pasado y el futuro, necesariamente debemos referirnos a la historia. Y esta visión seguramente será más diversa y enriquecedora al provenir de puntos de vista surgidos desde diferentes campos disciplinarios y desde distintas nacionalidades.

A los mexicanos en general y a los habitantes de la capital en particular nos vendrán muy bien la reflexión y la discusión múltiples, particularmente en este momento clave de la transición que se inició en diciembre de 1997, cuando concluyeron 70 años del antiguo régimen, en que la ciudad fue administrada por el funcionario que designaba el presidente de la República, e inauguramos el nuevo orden, donde los habitantes eligen a su gobernante.

Esta transición que ha significado el formidable desafío de transformar en sólo tres años la forma de gobernar a nueve millones de

habitantes, de luchar por una ciudad para todos, combatir vicios e intereses creados, romper la inercia de tendencias que anulaban la gobernabilidad fundada en el estado de Derecho, deshabitaban el Centro Histórico, propiciaban la expansión urbana y entregaban el crecimiento a los vaivenes del mercado inmobiliario legal e ilegal. A esta circunstancia se suma el desafío de hacer comprensible y participativo este esfuerzo a los ciudadanos que en menos de cuatro semanas irán a las urnas para elegir al siguiente jefe de gobierno.

Por el acierto de convocarnos en torno a un tema de tal importancia; por el logro de reunir en este foro a participantes de tan diversa procedencia y formación disciplinaria, felicito cordialmente a la Universidad y a las instituciones que han colaborado en el esfuerzo de organizar esta Conferencia Internacional.

En la revisión del espacio de la ciudad en el tiempo, nos encontramos con elementos fácilmente perceptibles. Lo primero que salta a la vista son las diferencias cuantitativas.

El primer gran contraste que apreciamos es el tamaño. La ciudad de México de 1900 albergaba a 344 mil habitantes distribuidos en 2,700 hectáreas, y distaba de los pueblos circundantes, ubicados originalmente en la ribera del gran lago de Texcoco: Coyoacán, San Ángel, Xochimilco, Iztapalapa, Azcapotzalco, la Villa de Guadalupe, Tacuba, Tacubaya, por hablar sólo de algunos de los más cercanos, antes de llegar a Cuautitlán. Hoy el valle de México es una enorme conurbación donde es necesario establecer convencionalismos y precisiones para dejar claro a qué nos referimos cuando usamos la expresión ciudad de México, y frente a aquellos 344 mil habitantes cuya densidad en el territorio era de 127 personas por hectárea, en 1995 la población de la metrópoli era de más de 16 y medio millones de habitantes en 186,000 hectáreas, con una densidad de 89 habitantes por hectárea.

La tecnología en medios de transporte y comunicación constituyen el contraste más evidente: el incipiente transporte público urbano todavía usaba tranvías tirados por mulas y aunque ya aparecía el transporte eléctrico, no había Metro ni tampoco aviones ni helicópteros; los primeros automóviles se desplazaban aislados en los amplios paseos de la ciudad.

Cuando intentamos avizorar el futuro, lo primero que destaca es el hecho de que la escala de lo cuantitativo no cambiará en las proporciones monstruosas en que varió durante el siglo anterior. Los cambios más importantes ocurrirán en el plano cualitativo.

La población de la zona metropolitana, que en gran medida había dejado de crecer explosivamente antes de que terminara el siglo XX, se habrá estabilizado en el orden de los 25 millones de habitantes. La composición demográfica difícilmente volverá a parecer una pirámide, con grandes proporciones de habitantes niños, adolescentes y jóvenes. Durante el segundo cuarto del siglo XXI —de 2025 a 2050— predominará la presencia de una población de ancianos y de personas jóvenes, en edades menores a la población económicamente activa, lo que significa que el peso de las actividades productivas recaerá en una población adulta proporcionalmente menor.

Durante el siglo XX, la previsión y la administración públicas siempre fueron detrás de los problemas. Digamos que les tocó jugar el papel de bomberos. Por ejemplo, una de las contadas previsiones respecto del espacio que fueron tomadas en los albores del siglo, fue la definición de los límites del Distrito Federal con la disposición de un área de 1,500 km^2, la que se estimó suficiente para contener el crecimiento de la ciudad. Ahora sabemos que esa previsión resultó insuficiente: para 1950 se inicia el desbordamiento de la ciudad sobre los municipios metropolitanos del Estado de México.

Durante el siglo que concluye, la evolución tecnológica fue vertiginosa. Todavía viven quienes recuerdan en los extremos de su experiencia individual la vivienda con techos de barro y muros de adobe, frente al concreto, las losas térmicas y las grandes estructuras de acero; el uso del carbón en braseros, frente al horno de microondas; la iluminación nocturna, antes con velas, ahora con fotoceldas; el correo postal y el electrónico. Podríamos elaborar una larga relación de artefactos que no tienen referente en las casas del pasado anterior a la corriente eléctrica, tan obvia como aburrida. El comal y la olla, el metate y el molcajete no sólo fueron suplidos por el sartén recubierto de teflón, la olla de presión y la licuadora, sino por una diversidad interminable de enseres domésticos, de aquí en adelante,

en materia de invenciones. Lo imaginable es que seguirá surgiendo una infinidad de adminículos alterando la cotidianidad de la vida urbana, que es el tema que nos ocupa.

Si en los últimos años, por ejemplo, los usuarios de teléfonos celulares se acercan a los 400 millones de personas en el mundo, y en el próximo lustro se calcula que estos usuarios rebasarán los mil millones, es posible pensar que una parte proporcional de estos teléfonos portátiles estará en las manos —y al alcance de los oídos— de los capitalinos.

Hay que repetir que la transformación tecnológica de los últimos cien años fue de vértigo, y advertir que para bien o para mal, la conducta humana no cambió al mismo ritmo ni en el mismo sentido. Sabemos que entre nosotros, por falta de adaptación al cambio o por libre elección, por efecto de la diversidad cultural o la desigualdad económica, en plena ciudad de México coexisten patrones de vida rural más cercanos al siglo XVI que al XXI, al lado de otros rodeados de innovaciones que disfrutan por igual los habitantes del medio urbano en cualquier ciudad del mundo. Se trata de contrastes que seguramente analizarán con detenimiento quienes hablen de los aspectos culturales contenidos en el área de la Conferencia dedicada a las identidades.

En cuanto al uso y transformación del espacio, el contraste entre el avance tecnológico y sus efectos en el comportamiento social resulta dramático. Han mejorado las técnicas sanitarias y los sistemas de prevención de la salud, se han generalizado los medios que economizan esfuerzo, facilitan la comodidad y aumentan la expectativa de vida de la población, pero al mismo tiempo es mayor el deterioro del medio ambiente, así como la polarización del ingreso, la inseguridad, la delincuencia y la desintegración social y familiar. Cuando la lógica debiera indicar lo contrario, a escala mundial, también la pobreza extrema ha aumentado.

En el siglo por venir, la administración pública podrá ser más previsora y se ocupará fundamentalmente de cambios cualitativos.

La perspectiva de la ciudad en el futuro del siguiente siglo nos plantea el desafío del cambio. Si las cuestiones ambiental y social

mantienen sus actuales tendencias, el pronóstico de la ciudad sería una especie de callejón sin salida cuyo fondo es la autodestrucción.

El desafío del cambio entraña graves interrogantes: si a mayor avance tecnológico han correspondido mayores impactos negativos sobre el medio ambiente y peores efectos sociales, ¿cómo revertir estos efectos?, ¿cómo conseguir diferentes resultados sociales frente a la brutal inercia tecnológica? ¿Cómo privilegiar las variables sociales? ¿Cuál es la tecnología para conseguir que el comportamiento humano sea más noble y altruista, para que el reconocimiento de los valores éticos sea mayor, para que el intercambio social sea más justo y equitativo?

Lo inteligente será no adoptar la actitud de hace treinta años, cuando la simple proyección de la inercia del incremento explosivo de la población del área metropolitana configuraba una visión apocalíptica. Si fue posible que la ciudad sobreviviera al crecimiento cuantitativo, ¿por qué no pensar que será posible que la vida mejore en términos cualitativos? No es posible que no podamos cambiar cualitativamente y evitar mayores daños.

A la vista del futuro espacial de la ciudad de México, es posible atreverse a plantear algunas afirmaciones.

La ciudad del año 2100 ya la tenemos. No será otra ni será radicalmente distinta, aunque es susceptible de mejorar. El daño a la zona lacustre donde se asentó la ciudad hace más de cinco siglos ya está hecho, sin embargo estamos en condiciones de evitar que se continúe dañando y de recuperar algunos de sus cuerpos de agua.

El espacio físico puede ser suficiente para la población futura, pero la reserva para el crecimiento urbano de la ciudad de México está dentro de los propios límites de su área urbanizada. Dispondremos de recursos tales como el reciclamiento y la densificación, la utilización de áreas baldías y la revitalización del espacio. Podremos recurrir a una ocupación más intensa del subsuelo y de los derechos de vía, no sólo para la instalación de infraestructura, transporte público y estacionamiento de vehículos.

Será preciso revertir las repercusiones negativas de la tecnología e inducir efectos positivos. Mejorar, por ejemplo, nuestros índices de satisfacción en términos de espacios abiertos y pensar en algo

más que mínimos de bienestar; será preciso encontrar fórmulas para aprovechar mejor los bienes urbanos acumulados y traducirlos en un espacio viable y equitativo.

Algunas repercusiones positivas de la tecnología en el medio urbano serán la disminución en el número de viajes y la sustitución parcial de los desplazamientos por efecto de la generalización del uso de recursos tales como la videoconferencia, el correo electrónico y el fax en las comunicaciones y la disminución de las emisiones contaminantes por la electrificación del automóvil.

El desarrollo de la ciudad de México es comparable al de otras ciudades cuya variable fundamental es la diversidad. Sin embargo, la gran riqueza que implica la heterogeneidad nos ha llevado a una polarización preocupante. Será difícil lograr el desarrollo preservando la heterogeneidad. No se trata de desconocer el pasado rural ni las peculiaridades culturales que aportan los inmigrantes de otras regiones del país, sino de resolver las dificultades que plantea la coexistencia en un mismo espacio de tal diversidad de elementos, los vestigios del pasado y el presente mismo; la riqueza insultante y la miseria creciente.

Por otra parte, el crecimiento demográfico y el cambio tecnológico en la ciudad hicieron olvidar la tradición lacustre del valle, hasta desecarlo casi totalmente y convertirlo en zona de gran peligro, de fuerte hundimiento y susceptible de inundaciones.

En este contexto han surgido ideas, que influidas por modas pasadas proponen trasladar la capital a otro sitio menos inhóspito y más fácil de adaptar a las necesidades de la población, o aquellas que pretenden restablecer el gran lago e invadir con usos urbanos las limitadas tierras fértiles con que cuenta el valle. Estos proyectos implican inversiones cuyas magnitudes están fuera de las posibilidades del país, sin mencionar su viabilidad ambiental, social y política.

A escala de la Zona Metropolitana del Valle de México existe una estrategia de ordenación, el Programa de Operación de la Zona Metropolitana del Valle de México, que prevé las áreas para el crecimiento futuro y define proyectos sustentables en las zonas adecuadas, con base en una visión de conjunto que cuida el equilibrio entre

las zonas urbanizables y las que hay que preservar. Propone para albergar el crecimiento inevitable de la población dentro del valle nuevas áreas de desarrollo en sitios seguros, con posibilidad de contar con la infraestructura necesaria y condiciones adecuadas para las actividades productivas, como parte de un esquema de desarrollo regional que abarca el sistema de ciudades del centro del país.

Como parte de este esquema, el proyecto para reubicar el aeropuerto de la ciudad de México entraña una de las pocas posibilidades de tomar una decisión trascendente con un impacto mayúsculo sobre el futuro de la ciudad y del valle. Este tema ha despertado fuertes discusiones a últimas fechas, debido a que en el Distrito Federal existen pocas opciones para proyectos de gran envergadura como éste. La localización del nuevo aeropuerto puede ser la palanca para orientar el desarrollo metropolitano, pensando en el futuro de la ciudad, y no sólo en la visión simplista de explotación económica en el corto plazo.

En cuanto al orden político-administrativo debemos reconocer que a pesar de que nuestra Constitución Política de 1917 fue visionaria, reconoció derechos sociales y planteó claramente el gobierno en tres ámbitos de competencia, el federal, el estatal y el municipal, nunca previó que la ciudad de México crecería a tal grado que rebasaría sus límites territoriales y ocuparía el territorio del Estado de México; tampoco previó el fenómeno de conurbación, que entraña uno de los mayores problemas para enfrentar las necesidades de orden físico espacial de la ciudad, fenómeno que implica ser reconocido como tal para afrontarlo y establecer una nueva categoría o ámbito de gobierno, el gobierno metropolitano, urgente para atender problemas y demandas sociales en varias zonas del país —no sólo la ciudad de México—, si no deseamos, como ocurrió en este siglo, seguir detrás de la inercia.

Finalmente, entre los desafíos de esta ciudad en el siglo futuro cuenta la instrumentación del proyecto de ciudad de tal forma que induzca la participación y el compromiso de todos los sectores para conformar un solo modelo de ciudad en el que los proyectos se complementen unos con otros y sean elementos de un gran proyecto integral de largo plazo.

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

COSEI COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN

Formato de Papeleta de Vencimiento

El usuario se obliga a devolver este libro en la fecha señalada en el sello mas reciente

Código de barras. 2893624

FECHA DE DEVOLUCION

- Ordenar las fechas de vencimiento de manera vertical.

- Cancelar con el sello de "DEVUELTO" la fecha de vencimiento a la entrega del libro

Otros títulos de esta colección

70 Las madres de los desaparecidos
¿Un nuevo mito materno en América Latina?
Elizabeth Maier

71 Evaluar para comprender y mejorar
la docencia en la educación superior
Mario Rueda Beltrán, Frida Díaz Barriga
y Mónica Díaz Pontones (coords.)

72 Mundialización, transnacionalización
y subdesarrollo
Gregorio Vidal (coord.)

73 Escritos sobre la universidad
Fernando Salmerón

74 Soto y Gama: genio y figura
Pedro Castro

75 Estudios del teatro áureo.
Texto, espacio y representación
Aurelio González *et al.* (coords.)

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ISBN 970-654-661-8