

# PERSPECTIVAS PARA UNA HISTORIA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL SIGLO XX

Soledad LOAEZA  
*El Colegio de México\**

EL DISTRITO FEDERAL PODRÍA HACER a los historiadores el mismo tipo de reproche que le hacen los estados, cuando los acusan de escribir una historia nacional sembrada de silencios o de distorsiones porque no toma en cuenta sus experiencias particulares. El estudio de la ciudad más importante del país fue, en primer lugar, tema de demógrafos y urbanistas. Ciertamente, desde los años setenta la capital de la República logró llamar la atención de historiadores, sociólogos y politólogos, pero no fue sino hasta después de los sismos de 1985 que se avivó el interés por los procesos particulares de la capital de la República, cuya identidad propia empezó a ser reconocida como distinta de la identidad nacional.

En la ciudad de México han ocurrido sucesos cruciales de la historia contemporánea; la capital de la República también ha sido el corazón del poder del Estado posrevolucionario y de la economía nacional; en ella se han desarrollado algunos de los episodios más convulsionados y decisivos del presente siglo, como la Decena Trágica, la campaña vasconcelista en 1928, la represión del almaza-

\* Scott Martin y Keri Ann Piester contribuyeron a recabar la información referente a la década de los ochenta. Agradezco a los miembros del seminario de política interna del Centro de Estudios Internacionales, sus comentarios a una primera versión de este trabajo.

nismo en 1940, la derrota del henriquismo en 1952, el movimiento estudiantil de 1968 y movimientos importantes de disidencia sindical. Sin embargo, en cada caso el Distrito Federal era tratado como un escenario antes que como un contexto, y los participantes en los distintos episodios de movilización o en los conflictos, eran vistos como miembros de una corriente política o de una clase social, antes que como habitantes de la ciudad. Hasta 1985 la estructura del poder local parecía apenas un reflejo del poder nacional, de tal suerte que sus características eran vistas como un microcosmos del todo nacional que por él estaba determinado.

La pregunta que hay que hacerse al iniciar cualquier estudio de la historia política del Distrito Federal es si la ciudad posee una personalidad política propia. Aunque hoy en día la respuesta parece obvia, en el pasado no lo era tanto. La primera consecuencia de la supresión del régimen municipal del Distrito Federal en 1928 fue justamente la desaparición de su identidad política, la cual quedó subordinada desde entonces a la estructura del poder nacional. La despolitización de la capital de la República fue el objetivo inmediato y relativamente explícito de esta reforma; la conversión de la ciudad en una entidad administrativa intentaba resolver los numerosos conflictos interpartidistas que la habían hecho ingobernable en la década anterior. Así, este espacio urbano central, sede de los poderes federales, podía convertirse en una zona franca en la que todas las fuerzas políticas pudieran encontrarse y coexistir.<sup>1</sup> Se pensaba que al sustraer a la capital de la República de la competencia por el poder, podía hacerse de ella un terreno neutral en el que se ventilaran las diferencias políticas, con la ventaja adicional de que la fórmula administrativa no comprometía los equilibrios generales de poder. El efecto colateral de esta medi-

<sup>1</sup> Agradezco a Marcello Carmagnani las numerosas y sugerentes conversaciones sobre este tema, y, en particular, la idea de que durante gran parte del siglo, la capital de la República fue una zona franca para la acción de todas las fuerzas políticas.

da fue que la individualidad política de la ciudad quedó sumergida bajo el peso de los temas, las restricciones y los equilibrios de la política nacional. De tal manera que las fuerzas que configuraban el funcionamiento del nivel político propiamente local del Distrito Federal, trascendían con mucho la capacidad de la ciudad misma para controlarlas, y en estas condiciones las circunstancias políticas locales no siempre eran un reflejo de sus equilibrios internos.<sup>2</sup>

La supresión del régimen municipal del Distrito Federal propició la confusión de los niveles de políticas local y nacional, y esta indiferenciación tuvo consecuencias importantes sobre la vida de la capital; la más importante de ellas fue que se impuso la idea de que cualquier problema político local podía adquirir proporciones nacionales; esta visión podría resultar natural en vista de que esta ciudad era la sede de los poderes federales. Sin embargo, confirió al Distrito Federal una importancia política desproporcionada, la cual definió la manera en que los sucesivos gobiernos respondieron a las demandas y a los conflictos que se producían en este espacio.

El sobredimensionamiento político de los conflictos del Distrito Federal se vio agravado por un modelo de desarrollo industrial centralizado, que inició el gobierno de Miguel Alemán en 1946, que acentuó los desequilibrios entre la capital y los estados. La decisión que entonces tomaron las autoridades federales de convertir el Distrito Federal en el polo de desarrollo industrial del país, aceleró el crecimiento demográfico de la entidad que atraía

<sup>2</sup> La historia de la relación entre la capital y los estados o las provincias, en general, revela dos patrones de comportamiento: en uno de ellos, las decisiones de carácter nacional están subordinadas a la satisfacción de demandas locales; en otro, estas últimas quedan sujetas al sentido de las decisiones del poder central, como ha ocurrido históricamente en los países centralizados como México. Es decir, en algunos países, la asignación de presupuesto para la construcción de un camino vecinal puede ser una condición previa para un voto favorable al presupuesto de defensa que propone el gobierno central; en otros casos, en cambio, esta relación se invierte. Véase GOUREVITCH, 1980.

mano de obra del campo para satisfacer la demanda de la industria. A principios de los sesenta, la conjunción de estos dos procesos: el sobredimensionamiento de la política local y el crecimiento demográfico —que se vio acompañado de problemas de vivienda, transporte, seguridad, servicios públicos, planeación urbana insuficiente—, sembró entre las autoridades gubernamentales el temor a la ciudad, a su magnitud y a su diversidad. Fundado en la creencia de que el equilibrio en el Distrito Federal era nacional, se tradujo en la determinación de mantener a la ciudad bajo control directo del poder federal y en la ferocidad con que se reprimían las manifestaciones de descontento y de oposición en esta ciudad.

La desconfianza de las autoridades gubernamentales hacia la capital de la República fue en aumento en las décadas siguientes, y contribuye a explicar la ausencia o la timidez en la aplicación de políticas de desarrollo urbano que hubieran podido provocar conflictos, profundizar antagonismos y, según se veía, amenazar la estabilidad del país. El recurso más expedito para desarticular los acuerdos potenciales en lo que a principios de los años setenta era visto por el poder público como una zona minada, fue el otorgamiento de subsidios indirectos a los habitantes de la ciudad a través de precios bajos a los servicios públicos y una débil estructura impositiva. Es posible que esta política haya mantenido la paz y los equilibrios en el interior de la ciudad; así como la conformidad de los habitantes con un arreglo político que le negaba al Distrito Federal la autonomía de gobierno que, sin embargo, en otras regiones se reconocía a ciudades mucho más pequeñas y débiles. Sin embargo, parece evidente que si mantener una ciudad barata fue una manera de aplacar a los habitantes inconformes, también es cierto que este modelo de ciudad era insostenible a largo plazo, porque sus mismas dimensiones hacían de ella una carga crecientemente onerosa para el gobierno federal y para el resto del país.

La especificidad política del Distrito Federal ha sido reconocida en los trabajos sobre las movilizaciones gre-

miales de los años sesenta —ferrocarrileros, maestros, médicos, estudiantes—; sin embargo, estos análisis no ponderan, sino en términos muy generales, el peso del entorno urbano sobre el comportamiento político. Los estudios que aparecieron a principios de los años setenta sobre la capacidad de la ciudad para absorber a los migrantes rurales, sus actitudes frente al poder y los mecanismos de control del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sobre los habitantes pobres de la ciudad,<sup>3</sup> aportaron elementos muy útiles para precisar la naturaleza de las relaciones políticas en la ciudad de México, pero las explicaciones se referían exclusivamente a un sector de la población.

La identidad política del Distrito Federal empezó a ser conocida de manera más apropiada a través de los primeros análisis de las elecciones en México.<sup>4</sup> En ellos, la capital destacaba en relación con el resto del país, por un comportamiento atípico, porque las cifras electorales revelaban tasas relativamente bajas de abstencionismo y una sorprendente consistencia opositora, que apoyaba indirectamente la historia de las movilizaciones de protesta. Esto es, frente a la hegemonía electoral del PRI en todos los estados, en la capital de la República el partido oficial obtenía en las urnas resultados que oscilaban entre 45 y 65%, culminando con el dramático 27% de julio de 1988.<sup>5</sup> Esta excepcionalidad puede explicarse de diferentes maneras, por lo pronto, basta señalar que era ya un rasgo distintivo de la personalidad política del Distrito Federal.

No obstante, hasta principios de los años ochenta uno de los rasgos característicos del sistema político mexicano fue la marginalidad de los procesos electorales en relación con las luchas del poder, y este solo rasgo restaba importancia a la contrastada historia política del Distrito

<sup>3</sup> Véanse CORNELIUS, 1974, pp. 1125-1146 y ECKSTEIN, 1977, pp. 23-46.

<sup>4</sup> Véanse SEGOVIA, 1974, pp. 305-330 y 1980, pp. 397-420; RAMOS ORANDAY, 1985, pp. 163-194, y PESCHARD, 1986 y 1986a.

<sup>5</sup> Todas las cifras electorales que aparecen en este documento fueron tomadas de PESCHARD, 1986 y 1986a.

Federal. La creciente diferenciación de la política local frente a la nacional empezó a hacerse notar, lenta y trabajosamente, desde principios de los años setenta, y aunque los movimientos de protesta habían ocupado el mayor espacio en esta historia, el hecho de que la reactivación política de la capital de la República esté directamente vinculada con la novedosa fuerza que adquirieron los procesos electorales en el sistema político general, subraya la importancia de los comicios en la determinación de la personalidad política de la capital. Los sismos de 1985 y las controvertidas elecciones federales de 1988 aceleraron de manera abrupta la diferenciación de las políticas local y nacional y alteraron la imagen y la posición de la ciudad en el país. Ambos acontecimientos pusieron al descubierto la existencia de una sociedad local, movilizada y participante, dispuesta a rescatar su identidad política confundida por la presencia de los poderes federales.

El perfil político de la ciudad ha mantenido rasgos propios en los que se combina el conformismo, la adhesión al gobierno y al partido oficial, la oposición y el abstencionismo, rasgos que en los últimos 20 años se han profundizado para hacerse más evidentes. Lo primero que es preciso destacar es que, no obstante la supresión de los poderes locales, la participación política de los habitantes del Distrito Federal mantuvo su vitalidad durante todo el periodo. Esto es, para realizar una historia completa de la vida política del Distrito Federal es necesario entender la participación política como una noción amplia que abarca todo tipo de relación entre los gobernados y el poder, así como las distintas prácticas que generan y sostienen esas relaciones, cuyo objetivo último es influir en las decisiones de la autoridad. Es decir, que la participación política puede desarrollarse a través de diferentes modalidades que van desde las más convencionales e individualizadas como el voto, las elecciones, la lectura de información política o la pertenencia a un partido, hasta formas menos convencionales y colectivas de acción, como las marchas, las manifestaciones de protesta multitudinarias, los plantones y los bloqueos de la vía pública.

Todas estas modalidades de la participación han encontrado cabida en la ciudad de México y han integrado patrones de comportamiento que han adquirido la fuerza de tradiciones, a partir de las cuales se construyen algunos de los aspectos centrales de su identidad. Durante años, la forma de gobierno de la ciudad, las particularidades del sistema político y las características demográficas y ocupacionales de la capital de la República, propiciaron el predominio de formas no convencionales de participación y acciones colectivas, que eran finalmente las más efectivas. En cambio, el voto y las elecciones —que no solamente eran ineficaces, sino que acarrearaban más problemas de los que resolvían— ocuparon largo tiempo una posición secundaria en el repertorio de recursos a disposición de los capitalinos en sus tratos con el poder. El predominio de las formas de participación colectiva sobre las individualizadas se fue modificando a lo largo de los años ochenta, pero en lugar de que estas vías fueran paralelas y se reforzaran mutuamente o se complementaran, entre 1989 y 1994 la vigencia de ambas provocó tensiones en el interior de la propia ciudad, que se añadían a la complejidad del medio.

Como se señaló antes, la mayor parte de los estudios acerca de la participación política en el Distrito Federal destaca su trayectoria opositora; sin embargo, si se le mira más de cerca esta historia ofrece imágenes contrastadas en las que el apoyo alterna con la inconformidad. Cuando se enfatizan las acciones de la oposición o los movimientos de protesta, queda en la sombra el hecho incontestable de que frente a estas tensiones, por lo menos hasta la década de los ochenta, el partido oficial contó con el apoyo de una proporción considerable de los habitantes de la ciudad, fundamentalmente en las colonias populares, que han representado 40% de la población del Distrito Federal.

Contrariamente a lo que sugieren los estudios de los movimientos de protesta en la capital de la República, esta ciudad, históricamente, en lugar de lanzar la iniciativa del cambio se ha mantenido a la zaga de otras regiones en

donde se inician movimientos que después irrumpen en ella. Este fenómeno parece clarísimo entre 1910 y 1940; pero el patrón se repite, incluso, en las décadas posteriores. Las movilizaciones universitarias de los sesenta encuentran un antecedente en la huelga estudiantil de la Universidad Nicolaíta en Morelia en 1966; la insurrección electoral de los ochenta se inició en estados del noroeste del país y no fue sino hasta 1988 que encontró un eco en el Distrito Federal, y lo mismo puede afirmarse a propósito de los movimientos urbanos independientes. Ahora bien, aun cuando sea cierto que la capital de la República no ha sido la cuna de grandes iniciativas de cambio, la posición privilegiada que ocupa en los equilibrios políticos generales, y la indiferenciación entre los niveles local y nacional, explican que las soluciones de los problemas que se han desarrollado en el Distrito Federal hayan tenido un alcance nacional y hayan adquirido calidad de soluciones generales.

Hasta ahora, la mayor parte de las explicaciones del comportamiento de los habitantes de la ciudad de México han privilegiado las características del medio urbano, más complejo, diversificado y educado y, por consiguiente, más crítico y autónomo que el medio rural, o se han centrado en variables de tipo socioeconómico, subrayando la pertenencia de clase como factor determinante de una ciudad en la cual se destaca, como ya se ha dicho, sobre todo en las investigaciones más recientes, la tradición de oposición. No obstante su importancia, estas perspectivas ofrecen una visión estática de los comportamientos políticos en un medio marcadamente cambiante, porque no recogen ni el peso de la memoria política de los habitantes de la ciudad ni la importancia de la coyuntura en la determinación de su comportamiento.<sup>6</sup> Por ejemplo, en

<sup>6</sup> “El nivel de participación traduce, a la vez, la relación de ciertas categorías sociales con la política y la reacción política de otras de ciudadanos frente a una realidad continuamente renovada. La estructura social no agota la evidencia de la distribución de la participación política de la población. Hay toda una gama de situaciones sociales y políticas



muy pocos casos se ha intentado encontrar la relación, si es que la hay, entre el voto de los capitalinos en una determinada elección y la gestión de un regente en particular.

Así, la explicación a partir de las características generales del medio urbano o las categorías socioeconómicas de su población nos entrega una imagen parcial y polarizada de una ciudad cuya historia, en cambio, refleja la heterogeneidad de los intereses que la habitan, la cual también se expresa en una relativa diversidad de actitudes y comportamientos cuyo dinamismo contrasta con las imágenes cristalizadas que se desprenden de la aplicación de algunos de los presupuestos de la teoría de la modernización. Sin negar la importancia de la relación positiva que se ha detectado entre nivel educativo, estatus socioeconómico y oposición, el énfasis que se le ha dado a esta relación ha contribuido a minimizar la importancia de los habitantes pobres, de su apoyo al PRI y al gobierno. Este apoyo no necesariamente se expresaba por la vía electoral, pero fue central para el mantenimiento de los equilibrios políticos locales. La historia de la capital no ha sido únicamente de oposición y abstención, ya que sus habitantes también han mantenido una larga trayectoria de negociación y estrecha relación con el partido oficial y las instancias gubernamentales.

El análisis de clase también parece insuficiente para explicar la calidad, esencialmente dinámica, de los comportamientos políticos en el medio ciudadano. Este último rasgo, que recientemente se ha expresado con nitidez en la volatilidad del voto, subraya el atractivo de integrar en el análisis de los comportamientos políticos una dimensión histórica y una dimensión espacial.<sup>7</sup> La primera, ayudaría a recuperar la huella de la experiencia de los habitantes de la ciudad con el poder, a lo largo del tiempo, sobre su comportamiento, esto es, los estímulos de orden estrictamente político; la segunda, la dimensión espacial,

---

diferenciadas que definen distintos niveles y tipos de participación política". MAYER y PERRINEAU, 1992, p. 23.

<sup>7</sup> GOGUEL, 1990, pp. 19-25.

reconoce en la ciudad un contexto que estructura las relaciones sociales y encuadra las acciones políticas, de tal suerte que el lugar de residencia y sus características introducen el peso de la coyuntura en la comprensión de los comportamientos.<sup>8</sup>

La historia de la capital de la República está estrechamente vinculada con la historia de la construcción del Estado nacional y centralizado de la Revolución. En su caso, como en el de los estados, el periodo que se inició en 1910 fue, asimismo, el tiempo de la disolución de la identidad local, que fue también el efecto natural de la "nacionalización" de la vida política, que precipitó la expansión del alcance de la autoridad del Estado. Esta nacionalización se entiende "...en el sentido de la disminución de las diferencias de intereses y puntos de vista entre los distintos lugares. [Este proceso] estuvo acompañado por la creciente importancia de los temas políticos nacionales o de clase".<sup>9</sup> Correlativamente, la crisis económica de los ochenta y el desprestigio del estatismo reactivaron la importancia de la política local. Más adelante se discutirá cómo este fenómeno que se produjo en muchos países del mundo en la misma época también se presentó en México, y su manifestación más importante fueron las elecciones federales de 1985.

Con base en el presupuesto general de que el Distrito Federal posee una identidad política propia, que puede ser reconstruida a partir de dimensiones histórica y espacial, este artículo pretende desarrollar la hipótesis de que, pese a su subordinación a la estructura de poder nacional, el Distrito Federal mantuvo una especificidad política local, con base en sus rasgos, composición, organización administrativa y experiencia particulares. Esta especificidad se expresa en determinadas maneras de relacionarse con el poder, en ciertas prácticas y comportamientos, que revelan no solamente heterogeneidad y diversidad, sino también un grado apreciable de sofisticación política que

<sup>8</sup> AGNEW, 1990, pp. 87-94.

<sup>9</sup> AGNEW, 1990, p. 93.

no está necesariamente relacionado con niveles de escolaridad, sino que se deriva de la experiencia, del hecho llano y simple de que los habitantes de la capital parecen haber estado mucho más expuestos a la autoridad del Estado que los habitantes de los estados. De lo anterior se desprende que pueden identificarse en la capital de la República ciertas actitudes y patrones de comportamiento, profundamente arraigados en una historia que se tejió día con día con las reacciones de los capitalinos a las coyunturas que cotidianamente enfrentaban. Estas reacciones obedecen a conductas aprendidas, a lo que dicta la costumbre y el cálculo de las exigencias del momento, antes que a filiaciones ideológicas o características socio-económicas.

A partir de lo anterior es posible identificar, en el Distrito Federal, por lo menos dos grandes tradiciones políticas, que no tendencias, de acción y de reacción: una sería la de las organizaciones de intereses, que algunos llaman movimientos sociales y que hasta ahora han preferido las formas no convencionales de participación, que no son necesariamente antinstitucionales, pero que descansan sobre todo en formas colectivas de acción; la otra, sería la electoral e individualizada, bastante más débil que la anterior. En los últimos años ambas tradiciones han adquirido una fuerza comparable, antes que nada por la rehabilitación del voto como instrumento de negociación con el poder; sin embargo, si bien en otras sociedades las formas colectivas y las individualizadas de acción política han podido desarrollarse de manera complementaria, en el caso específico de la ciudad de México —y de otras entidades de la República— estas tradiciones se presentan y se comportan como si fueran mutuamente excluyentes, o bien como si el efecto de una, cancelara el de la otra.

Esta hipótesis se discutirá dividiendo la historia política de la capital en dos grandes momentos que corresponden también a dos etapas de su desarrollo en el presente siglo: el primero de ellos, es el de la expansión y construcción de una ciudad de intereses; este momento trans-

curre a su vez en dos tiempos. El primero de ellos es de la estabilización política posrevolucionaria que se inició en 1928 y llegó a su fin en los cuarenta. El segundo tiempo, es el de la estabilización de una ciudad que experimenta tasas muy elevadas de crecimiento demográfico y económico. En ambos casos la organización de intereses ofrecía una respuesta pragmática y flexible que podía absorber desajustes y cambios, derivados, primero, de la lucha política y luego, consolidada la hegemonía, de la expansión de la ciudad. Los años que van de principios de los cuarenta a finales de los sesenta, son la época de oro de la política de la maquinaria del PRI, cuando el partido oficial cumplía funciones de integración social similares a las que desempeñó el partido demócrata a principios del siglo XX en ciudades como Chicago y Nueva York, que entonces acogían a los numerosos emigrantes que llegaban a Estados Unidos.

El segundo momento, se inició a finales de los años sesenta y también se desarrolló en dos tiempos. Se caracterizó por el desbordamiento del esquema establecido de organización de intereses y articulación de demandas, en particular por la creciente incapacidad del PRI para monopolizar las funciones de gestoría que en las décadas anteriores habían sido la base de su presencia en el Distrito Federal. Este momento también coincidió con el fin de la expansión de la capital de la República, esto es, con la estabilización demográfica y con los primeros síntomas de las limitaciones del modelo de desarrollo económico. El primero de los dos tiempos, fue el de las movilizaciones autónomas de los años sesenta y setenta, que llevaron a su límite esta tradición y la capacidad de la ciudad para contenerla; el segundo tiempo, se inició a mediados de los ochenta, pero se aceleró después de julio de 1988 y se caracterizó por la vitalidad renovada de las movilizaciones sociales y de la participación electoral. Desde 1988 ambas tradiciones se enfrentaron en la capital de la República, creando la ciudad política extremadamente fluida y volátil que es hoy el Distrito Federal.

LA CIUDAD DE MÉXICO: CIUDAD DE TRADICIONES,  
CIUDAD DE INTERESES

La historia política del Distrito Federal en el siglo XX no es la de las élites en el poder ni la de sus decisiones; es la historia de los conflictos en que se vieron envueltos sus habitantes, de cómo los vivieron o se adaptaron a sus efectos; es también la historia de las formas en que la población se adaptó a los cambios derivados de un crecimiento de progresión casi geométrica, y después, al final de más de cuatro décadas de expansión. Todos estos fenómenos y las respuestas que suscitaron han contribuido a definir algunos de los rasgos del comportamiento del habitante de la ciudad de México, porque estas experiencias sedimentaron el suelo en el que se asientan sus actitudes frente al poder. En palabras de Emmanuel Leroy-Ladurie, es preciso entender cómo “. . . en unos cuantos años el acontecimiento fugitivo secretó la mentalidad durable; el tiempo corto sentó las bases del tiempo largo”.<sup>10</sup>

La estabilización política posrevolucionaria, en la capital de la República, adquirió rasgos propios desde el momento en que se suprimieron los ayuntamientos del Distrito Federal. Esta reforma, cuyo objetivo era hacer de la ciudad de México una entidad administrativa por completo despolitizada y despartidizada, por así decirlo, propició que los habitantes se organizaran en torno a grupos e intereses, cancelando la posibilidad de que lo hicieran alrededor de partidos políticos, clases e ideologías. Esta forma de organización, también contribuiría a absorber los desajustes derivados de la industrialización que se inició a partir de los cuarenta. En el siguiente apartado se hará una breve introducción relativa al periodo revolucionario y se discutirán algunas de las experiencias de los habitantes de la capital en el periodo que va de 1924 a la década de los sesenta, las cuales pueden haber aportado elementos para la construcción de una identidad política particular. En estos años, la capital que era el escenario de

<sup>10</sup> Citado en MAYER y PERRINEAU, 1992, p. 93.

las pugnas nacionales, también fue testigo de episodios decisivos en cuanto a la experiencia electoral negativa del país. Sin embargo, esta experiencia, en más de un caso traumática, no logró acabar por completo con la expresión electoral de los capitalinos que pese a todo mantuvieron en forma consistente una tasa de participación electoral superior a la nacional. Aun así, es clara la debilidad de la tradición electoral y partidista en relación con los asuntos de la vida en la ciudad, frente a la innegable eficacia de las organizaciones urbanas que podían articularse con el partido dominante.

#### LA DEBILIDAD DE LA TRADICIÓN ELECTORAL

Hasta la década de los treinta, la capital de la República mantuvo un carácter marcadamente conservador. Nunca había sido cuna de ningún gran movimiento político, y tampoco se había distinguido por su predisposición al cambio. Su talante, en ocasiones francamente contrarrevolucionario, puede explicarse porque hasta entonces había sido sede sobre todo de fuerzas que miran el cambio con desconfianza: la administración pública, el poder religioso y el comercio. Durante el porfiriato la capital de la República había ganado en heterogeneidad social, habían aparecido nuevos grupos sociales, habían aumentado las filas de las profesiones liberales, el número de artesanos y de vendedores ambulantes. La ciudad se había convertido también en el principal centro de consumo del país, y se habían construido las bases de lo que en los años posteriores harían de ella el corazón de la concentración industrial: el sistema ferroviario y la industria eléctrica.<sup>11</sup> Pero este desarrollo estaba todavía en el futuro. En 1910 la capital de la República no era un centro industrial. Así, no fue gratuito ni incidental que la Revolución se iniciara en otra parte, en las regiones mineras en crisis en el norte del país, que en los años anteriores habían

<sup>11</sup> GARZA, 1988, pp. 88-91.

registrado mayor dinamismo. Por otra parte, entre 1900 y 1940 las tasas de crecimiento de la población del Distrito Federal se mantuvieron relativamente estables, alrededor de 3% anual, aunque en la década de 1910 a 1921 registraron una caída —a 2%— mientras que en los años treinta registraron una tasa de incremento de 3.6% anual. En cambio, de 1940-1950 la tasa anual de crecimiento se disparó a 6 por ciento.<sup>12</sup>

En las celebraciones del Centenario de la Independencia, los porfiristas quisieron hacer de la capital el emblema mismo de los éxitos del régimen y al hacerlo dictaron su sentencia, porque para los revolucionarios la ciudad de México era también símbolo del porfiriato, era el rostro de la dictadura, de la centralización del poder y de la desigualdad. La riqueza de la capital de la República, que en 1910 se ostentaba como una ciudad moderna, debe haberles parecido todavía más ofensiva porque ilustraba materialmente la injusta explotación del campo y de los campesinos, así como la degradación que simboliza la vida urbana cuando está asociada con el mal gobierno. La imagen de la ciudad de México a ojos de los revolucionarios se vio empeorada por el asesinato del presidente Madero en 1913, la traición de Huerta y la experiencia devastadora de la Decena Trágica, durante la cual los habitantes de la capital miraban con nostalgia la seguridad que les brindaba el Antiguo Régimen. Identificada la ciudad de México con la estructura de poder federal, su conquista, y en el peor de los casos su destrucción, serían símbolo del éxito del movimiento revolucionario. Es probable que en este antecedente esté inscrita una de las fuentes de tensión entre la ciudad y el poder que creó la Revolución.

El choque entre los capitalinos y los revolucionarios y sus diferencias culturales, se tradujeron en un antagonismo que se expresó en la desconfianza de villistas y zapatistas que nunca quisieron ocupar físicamente la ciudad, sino que prefirieron establecerse en los alrededores, y —como lo señala Lorenzo Meyer— no deja de ser revela-

<sup>12</sup> NEGRETE y SALAZAR, 1988, cuadro 4.8, p. 127.

dor que Venustiano Carranza haya convocado la celebración del constituyente de 1916-1917 en la ciudad de Querétaro.<sup>13</sup>

El triunfo de la Revolución hizo de la capital de la República una especie de ciudad ocupada, que se resistía contra la ruralización a la que parecía querer someterla el nuevo grupo en el poder, proveniente del norte del país, Coahuila, Sinaloa y Sonora. Esta sensación de ciudad conquistada, víctima de un desplazamiento de élites que fue también el desplazamiento de los equilibrios regionales del porfiriato, se mantuvo vigente entre sus habitantes hasta los años cuarenta, cuando los civiles se afianzaron en el poder en México. Entonces, aunque los sucesivos presidentes seguían siendo originarios de algún estado de la República —Luis Echeverría fue el primer nativo de la capital que accedió a la presidencia de la República—, por lo menos se habían familiarizado con la vida de la capital durante sus años universitarios.

Uno de los primeros problemas que acarreó esta ocupación de la ciudad de México, fue que la nueva élite trasladó a la capital sus pugnas internas. De hecho, la inestabilidad del gobierno municipal durante los años veinte, que conduciría a la reforma de 1928, fue producto de los conflictos entre el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperatista y el Partido Laborista Mexicano, que obstaculizaron el buen funcionamiento de la administración de la capital de la República. Estas luchas, sin embargo, no eran la expresión, ni siquiera el eco de fuerzas locales antagónicas, sino que reflejaban las luchas entre las facciones revolucionarias por el poder nacional, tanto así que el destino de los partidos que se disputaron el Ayuntamiento durante el periodo, estuvo sujeto a las sucesiones presidenciales de 1924 y de 1928.<sup>14</sup> Estos antecedentes explican que la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal, que Álvaro Obregón propuso como parte de su programa de gobierno en mayo de

<sup>13</sup> MEYER, 1980, pp. 373-375.

<sup>14</sup> Véase PÉREZ ESQUIVEL, 1993.



1928 y que el Congreso aprobó en agosto del mismo año, no haya provocado ninguna protesta entre los habitantes de la ciudad,<sup>15</sup> a quienes deben haber parecido completamente ajenos los conflictos en torno al gobierno local, como ajena le resultaba la lucha por el poder.

Durante los debates legislativos en torno a la reforma, el argumento que presentaron con mayor insistencia los defensores del proyecto fue que el gobierno de la ciudad era imposible en tanto no hubiera “unidad de mando”. La multiplicidad de autoridades municipales era vista como un obstáculo para la buena administración de la ciudad, así como también lo eran las pugnas interpartidistas y la recurrente incapacidad de los ayuntamientos de asegurar la autosuficiencia de recursos, única base real de la autonomía política. Tal vez uno de los aspectos más interesantes de estos debates es la imagen que se desprende de las actitudes políticas de una población que, subrayan los diputados una y otra vez, es esencialmente diferente a la de provincia, pues se caracteriza por una “apatía proverbial” e indiferencia a sus gobernantes, y cuyo interés fundamental son servicios eficientes.<sup>16</sup> El diputado Cerisola fue tan lejos hasta afirmar que los ayuntamientos debían suprimirse porque no podían considerarse de elección popular:

[...] En la sana provincia el partido político no se atreve a imponer candidatos; tiene que consultar la opinión pública por dos razones: en primer lugar, porque la inmensa mayoría de los habitantes toma mucho más en serio la cuestión electoral que aquí en México, y en segundo lugar, porque no existe la disciplina férrea de partido, y el partido que se atreviera a imponer candidatos (en la provincia), seguramente que sería desconocido y aún destruido.<sup>17</sup>

El Departamento del Distrito Federal empezó a funcionar el 1º de enero de 1929; su Ley Orgánica preveía la

<sup>15</sup> CISNEROS SOSA, 1992.

<sup>16</sup> “Sesión” 1992, p. 32.

<sup>17</sup> Véase también la intervención del diputado Francisco Alfonso Ramírez, en “Sesión”, 1992, pp. 35-38.

creación de consejos consultivos en cada una de las delegaciones, que estarían integrados por los principales intereses de la localidad: los representantes de la Cámara de Comercio, de las asociaciones de comerciantes en pequeño, asociaciones de industriales en pequeña escala, agrupaciones de dueños de bienes raíces, inquilinos, profesionistas, empleados públicos y particulares y madres de familia.<sup>18</sup>

Esta organización se presentaba como una alternativa de participación para los habitantes de la ciudad, menos perturbadora que la partidista, pero también más fiel a la composición de la sociedad capitalina. Esto es, si es cierto que en esa época los partidos eran instrumento de las facciones revolucionarias que se disputaban el poder, su distancia en relación con la población capitalina debe haber sido abismal, así como la desconfianza de ésta hacia ellos (probablemente el origen de la indiferencia y apatía que le atribuían los diputados).

La mala actitud o suspicacia de los capitalinos hacia los partidos y la actividad electoral se instaló como rasgo persistente de su comportamiento. Algunas de las experiencias más traumáticas de los habitantes de la capital estuvieron relacionadas con la activación de partidos políticos, con campañas electorales y con comicios. La capital de la República fue el corazón de la campaña presidencial de José Vasconcelos en 1929, que era el candidato más popular en el Distrito Federal, pero fue en las calles del centro de la ciudad donde los estudiantes que apoyaban al antiguo secretario de Educación sufrieron los ataques de los callistas y la represión policiaca. Germán de Campo, joven orador vasconcelista, fue asesinado a balazos desde un coche en agosto de 1929 en la plaza de San Fernando, mientras pronunciaba un discurso. El gobierno utilizó todos los recursos a su disposición para desalentar la votación el 17 de noviembre. "En la ciudad de México les fueron distribuidos armas, barras de hierro y fuerte pulque a los funcionarios del PNR que ocuparon los centros de

<sup>18</sup> CISNEROS, 1992, p. 74.

escrutinio en plena noche (anterior)”,<sup>19</sup> y las calles amañecieron patrulladas por más de 12 000 soldados. En estas condiciones votar era un acto de valentía en el que el ciudadano estaba dispuesto a poner en juego su vida.<sup>20</sup>

Los resultados oficiales de la elección no tuvieron ninguna credibilidad, en vista de los hechos de violencia y de que Vasconcelos había sido un candidato muy popular en el Distrito Federal, donde el cómputo oficial le atribuyó menos de 5% de los votos. Así, con una mezcla de tácticas intimidatorias y fraude, el partido oficial fue erosionando la credibilidad del voto y, sobre todo, su imagen de eficacia como instrumento para controlar o influir el comportamiento de las autoridades.

La elección presidencial del 7 de julio de 1940, en la que el candidato del PRM, Manuel Ávila Camacho, se enfrentó a Juan Andrew Almazán, apoyado por un efímero Partido Revolucionario de Unificación Nacional, PRUN, tampoco contribuyó a enaltecer la actividad partidista y electoral. Nuevamente la capital de la República se entusiasmó con una candidatura de oposición al partido oficial; la multitud que le dio la bienvenida a la ciudad de México al candidato Almazán en agosto de 1939, fue descrita por la prensa de la época como “un río de optimismo”,<sup>21</sup> y nuevamente la jornada electoral fue interrumpida por irregularidades, robo de urnas y violencia “. . . hasta Cárdenas tuvo que abstenerse de votar porque el gobierno, anticipando problemas, había cerrado su lugar de votación”.<sup>22</sup> Los resultados oficiales fueron otra

<sup>19</sup> SKIRIUS, 1982, p. 161.

<sup>20</sup> “. . . Muchos votantes potenciales en favor de Vasconcelos no fueron a las urnas porque los espantaron los palos en la cabeza, los asesinatos y la prepotencia militar en las calles; los que acudían era probable que presenciaran derramamientos de sangre. En la ciudad de México sólo se informó de nueve muertos y 19 heridos el día de las elecciones. . . .” SKIRIUS, p. 167.

<sup>21</sup> Citado en MICHAELS, 1971, pp. 80-134.

<sup>22</sup> “Lázaro Cárdenas debe cargar con mucha de la responsabilidad del fraude electoral. Sus promesas de unas elecciones democráticas levantaron expectativas de un voto efectivo, que fueron destrozadas cruelmente el 7 de julio.” MICHAELS, 1971, p. 133.

vez increíbles, pues aunque es muy probable que el partido oficial haya contado con la preferencia de la mayoría de los distritos rurales del país, las cifras

[. . .] no son compatibles con la lógica política del momento. Los mítines almazanistas en vísperas de las elecciones habían congregado en un solo lugar a muchedumbres superiores a los 151 101 votos que se le reconocieron a Almazán en todo el país.<sup>23</sup>

La escisión del general Miguel Henríquez Guzmán del partido oficial y su lanzamiento como candidato independiente al frente de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano en 1952, fue una tercera experiencia desafortunada que vino a sumarse a las anteriores para desalentar en el ánimo de los habitantes de la ciudad de México cualquier ilusión respecto a la eficacia de la participación electoral y a la conveniencia de los procesos electorales en un contexto de estabilidad. Aunque la Comisión Nacional Electoral le reconoció a Henríquez el porcentaje más alto que jamás se le había reconocido a ningún candidato de oposición, cerca de 15%, no le atribuyó mayoría en ninguna de las entidades del país, pero nada más en el Distrito Federal la oposición en su conjunto obtuvo 51%, y el FPP en particular 28%. En este caso la represión más grave contra la oposición no tuvo lugar el mismo día de la elección, sino que unos días después del anuncio de los resultados oficiales los henriquistas convocaron a un gran mitin en la Alameda central para proclamar la victoria de su candidato y denunciar el fraude electoral. "El mitin fue recibido por policías y granaderos que dejaron varios muertos, decenas de heridos y aprehendieron a quinientos henriquistas."<sup>24</sup>

Estas experiencias aportan más de un elemento explicativo del abstencionismo que también se ha manifestado en el Distrito Federal, porque en los casos citados las jor-

<sup>23</sup> MEYER, 1985, pp. 69-99.

<sup>24</sup> PELLICER DE BRODY, 1977, pp. 33-45.

nadas electorales aparecían como coyunturas azarosas, cargadas de peligros para los votantes, simpatizaran o no con la oposición. Pero si la violencia no bastaba para que el votante potencial se quedara en su casa el día de las elecciones en lugar de poner en riesgo su vida, un segundo elemento que desalentaba el voto o la participación en actividades propiamente partidistas era la ineficacia del voto y la irrelevancia de los partidos de oposición como instrumentos de control o de negociación de las autoridades gubernamentales. Por esta razón, las votaciones relativamente significativas que recibió el Partido Acción Nacional desde los años cuarenta en el Distrito Federal (en 1949-1979 su votación osciló entre 30 y 34%), tienen calidad testimonial. Eran una manifestación de autonomía por parte de los grupos que habían resistido la incorporación al partido oficial, antes que la expresión de una preferencia ideológica o de una identidad de clase.

#### LA POLÍTICA DE LA MAQUINARIA Y LA PRÁCTICA DE LA NEGOCIACIÓN

La reforma de 1928 había propuesto, además de la creación del Departamento del Distrito Federal y de las Delegaciones, la creación de consejos consultivos, según una fórmula que parecía más representativa que la que hubiera podido ofrecer el municipio libre, en disputa entre partidos marcados por una cierta extranjería. Es cierto que los consejos consultivos de las delegaciones fueron claramente insuficientes para satisfacer las demandas de la sociedad capitalina, pero ésta no dejó de organizarse y de participar en defensa de sus intereses particulares. Esta fórmula de representación de intereses fue una respuesta pragmática sobre la que descansaban los cambiantes equilibrios sociales, políticos y económicos de una ciudad en expansión, cuya complejidad y heterogeneidad aumentaban al ritmo de la urbanización. Este fenómeno se tradujo en la multiplicación de intereses encontrados y hasta antagónicos que las autoridades tenían que armoni-

zar. Así, la ciudad de intereses y el *machine politics* que desarrolló el partido oficial debilitaron el potencial de conflicto que podía albergar una ciudad en expansión.

El maximato y el cardenismo fueron periodos de gran vitalidad en cuanto a la organización de intereses particulares se refiere. En esos años se formaron ya no únicamente asociaciones de tipo gremial —comerciantes, campesinos, ferrocarrileros, placentas, camioneros, albañiles y veladores—, sino que empezaron a aparecer las organizaciones de barrios, los grupos de habitantes de colonias populares y de fraccionamientos no tan populares como la colonia del Valle, que exigían calidad de servicios a cambio de los impuestos que pagaban. Las organizaciones de las colonias populares fueron, sin embargo, las que registraron un crecimiento más importante sobre todo porque desde entonces se estableció una práctica que habría de convertirse en un patrón de relación entre los colonos y las autoridades gubernamentales: los primeros, invadían terrenos que luego eran expropiados por el Departamento del Distrito Federal, y posteriormente, las autoridades regularizaban la tenencia de la tierra. Este procedimiento se repetirá en innumerables ocasiones hasta los años setenta, no obstante, algunos intentos de romper el modelo, como el del regente Ernesto P. Uruchurtu en la década de los sesenta. Ese procedimiento explica el crecimiento desordenado de la ciudad y la ausencia de políticas urbanas a largo plazo.

Es importante señalar que durante las décadas de expansión de la ciudad, el tema de la regularización de la tierra, las demandas al respecto —la organización y articulación social que propiciaba— y la atención que recibían por parte de las autoridades, fueron una vía importante de integración de los grupos más desfavorecidos de la población a la estructura política de la ciudad. Esta integración fue patente y adquirió un carácter definitivo durante el gobierno del presidente Cárdenas, cuando grupos como la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del D. F., la Confederación Nacional de Colonos y el Bloque Revolucionario de Colonias del D. F., se

incorporaron al Partido de la Revolución Mexicana. En 1944, más de 150 asociaciones de colonos del Distrito Federal, es decir, habitantes pobres de las nuevas áreas que se fueron incorporando al área urbana —que se auto-denominaban colonos a diferencia de los vecinos, que formaban asociaciones en colonias de mayores ingresos—, se integraron a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, del partido que unos meses después cambiaría su nombre por el de Partido Revolucionario Institucional. De esta manera se consolidó una estrecha relación entre estas organizaciones populares y el partido oficial que, a cambio de apoyo político, desempeñaba funciones de gestoría con los responsables gubernamentales; esta forma de relación habría de durar hasta la década de los setenta.<sup>25</sup>

Si se quisiera medir el éxito de esta fórmula en términos electorales podría señalarse el gran salto cuantitativo que dio el partido oficial entre 1946, cuando en el Distrito Federal recibió sólo 50% de los votos, y 1949, sólo tres años después, cuando obtuvo más de 61%. Este aumento puede atribuirse al impacto de la migración sobre el crecimiento de la ciudad en la década de 1940-1950, al consecuente incremento de las organizaciones fundadas con base en el lugar de residencia, a la expansión de la CNOP y a su creciente importancia dentro del PRI.

La relación entre colonias populares y partido oficial tuvo diferentes significados y alcances. El primero de ellos, de ninguna manera menor, fue que consagró la eficacia de formas no convencionales de participación política en la ciudad de México, como un medio de expresar y articular demandas. Así, si bien puede decirse que el PRI era desde entonces un mecanismo de control de la participación de los habitantes más pobres de la ciudad, también debe admitirse que les ofreció una forma de integración a la vida social —urbana— a través de la política, con lo cual pasaron a formar parte muy importante

<sup>25</sup> CISNEROS, 1992, p. 22.

de los equilibrios políticos.<sup>26</sup> Esto es, las condiciones de desventaja económica no necesariamente se traducían en marginamiento político.

Esta fórmula de integración social fue particularmente atractiva para los emigrantes del campo, que desde los años cuarenta empezaron a llegar a la capital en busca de empleo y oportunidades de progreso. La migración fue un factor determinante del crecimiento de la capital de la República; se estima que entre 1950 y 1980 su impacto directo en el crecimiento del Distrito Federal fue de 35%.<sup>27</sup> Ante el aislamiento y la hostilidad que podían experimentar los migrantes rurales en el medio urbano, el PRI ofrecía, a través de las organizaciones de colonos o de barrios, un mecanismo más efectivo que un sindicato para que el recién llegado se integrara a la ciudad. Por otra parte, este tipo de relación también creaba fuertes vínculos de lealtad de los migrantes hacia el partido oficial. Ahora bien, en la medida en que estos vínculos se nutrían del intercambio de bienes y apoyo político, sus bases eran estrictamente pragmáticas. Así, la fuerza de la costumbre generó un patrón de comportamiento antes que una identidad fincada en una ideología; en virtud de este fenómeno, las organizaciones populares se mantenían como actores políticos colectivos que hacían de la presencia física de un gran número de personas una carta de negociación con el partido oficial. Este recurso político fue, por un lado, la base del desarrollo de prácticas de negociación que aseguraba flexibilidad a las organizaciones colectivas y, por otro lado, ésta les permitió liberarse de sus vínculos con el partido oficial.

La importancia de las agrupaciones vecinales y de colonos como vía de integración social es todavía mayor en una ciudad con las características ocupacionales que mostraba entonces la ciudad de México, y que se mantienen en ella hasta la fecha. La capital ofrecía muchos empleos

<sup>26</sup> Esta experiencia fue estudiada en diferentes países de América Latina por NELSON, 1979.

<sup>27</sup> NEGRETE y SALAZAR, 1988, p. 166.



no manuales, tasas muy elevadas de autoempleo y de subempleo, e incorporaba a un número muy amplio de trabajadores no calificados.<sup>28</sup> Este tipo de estructura ocupacional explica que la tasa de sindicalización haya sido relativamente baja y también la menor importancia de los sindicatos para los habitantes pobres de la ciudad, así como un importante potencial de autonomía en relación con el partido oficial. De hecho, otro rasgo persistente de la personalidad de la ciudad de México ha sido la debilidad de los sindicatos frente a las organizaciones de colonos.

Aun así, hasta principios de los años setenta el partido oficial fue la columna vertebral de la vida política de la ciudad: cumplía funciones de control de la participación, de gestoría y de integración social, y si bien es cierto que ni la estructura ocupacional ni la demografía favorecían la fijación de identidades partidistas, el PRI era un importante agente de socialización. El contacto con los funcionarios del partido y la práctica de la política de *bread and butter* entrenaron a los habitantes de la ciudad, en particular a los más pobres, en las prácticas de la negociación y la concertación, que en los años noventa han sido las fórmulas explícitamente utilizadas para encontrar puntos de acuerdo entre los diversos intereses que conviven en la ciudad de México. Lo anterior nos habla de una cultura política relativamente sofisticada que no necesariamente se apoya en un alto nivel de escolaridad, sino que se deriva de una larga experiencia de trato con las autoridades políticas y gubernamentales.

Este desarrollo explicaría la persistente adhesión y el apoyo de los habitantes pobres de la ciudad al partido oficial durante los años de acelerada industrialización; comportamiento distinto de la pasividad que hubiera expresado marginamiento, o de la insatisfacción y protesta, pronosticada por algunos trabajos de teoría de la modernización, según los cuales el cambio económico estimulaba desbordamientos sociales en sistemas políticos en los que pretendía controlarse la participación política.

<sup>28</sup> OLIVEIRA y GARCÍA, 1988, pp. 140-145.

La estrecha relación entre partido dominante y colonos no garantizaba que todas las demandas de éstos fueran inmediatamente satisfechas, pero fue en estos años cuando el PRI tuvo mayor capacidad para manipular ciertos incentivos a cambio de apoyo político; parecía no haber discrepancia alguna entre el partido oficial y las autoridades gubernamentales, y tampoco se planteaban problemas serios de recursos. La ciudad de México crecía y el predominio del partido oficial parecía tan sólido como el Ajusco.

Las diferencias entre el PRI y las autoridades capitalinas aparecieron solamente a raíz de los primeros intentos de ordenación urbana, a principios de 1960. Durante los años de crecimiento se habían establecido las bases de la política clientelar del PRI, que le aseguró un indiscutible predominio en la ciudad, que si no se reflejaba necesariamente en las urnas, se expresaba en el éxito de mítines multitudinarios, las marchas de apoyo al gobierno, al propio PRI y al régimen de la Revolución, y en la estabilidad misma de la ciudad frente a la casi irrelevancia de los partidos de oposición y de los comicios en el Distrito Federal durante todo el periodo.

Ahora bien, el éxito de las asociaciones de colonos, en cuanto a la regularización de la tierra y a sus negociaciones, al respecto con el partido oficial, se explica también por la relativa benignidad con la que fueron tratados por el gobierno. Esta política contrasta vivamente con la intolerancia a cualquier intento de autonomía sindical, ya no digamos partidista o electoral —que también fue propia del periodo de expansión de la ciudad—, pero corresponde a la decisión que tomó el gobierno del presidente Miguel Alemán de convertir al Distrito Federal en un gran centro industrial, lo cual también aumentaba la demanda de mano de obra para la industria.

La actitud de las autoridades de la ciudad era menos tolerante frente a las manifestaciones colectivas de protesta y oposición que recurrían a formas no convencionales de participación, pero durante este periodo la ciudad de México vivió unos años de relativa calma. Por una parte, a

través de la negociación de todo tipo, el gobierno de la ciudad desarticulaba fuentes potenciales de conflicto, como podían ser los migrantes y los habitantes más pobres de la ciudad; por la otra, en estos mismos años también se profundizó el control del Estado sobre las organizaciones sindicales. Los puntos de agitación que aparecieron, entre los ferrocarrileros en 1948 o los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional, primero, en 1942 y después, en 1956, fueron rápidamente acallados. La década de los sesenta, en cambio, fue completamente distinta.

#### EL DISTRITO FEDERAL: UN LUGAR CON LÍMITES

El crecimiento de la ciudad de México en 1940-1950 se produjo como si el Distrito Federal fuera un espacio ilimitado, que podía acoger a todos los migrantes, en el que podía desarrollarse toda la industria y concentrarse toda la energía de un país en desarrollo. En esos años la población de la entidad prácticamente se triplicó, pues pasó de 1 800 000 habitantes, en 1940 a más de 5 000 000, en 1960. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico del Distrito Federal —que era la principal fuente de atracción de la migración— parecía suficiente para satisfacer las demandas de empleo, producción y consumo: entre 1950-1980 registró un crecimiento real de más de 5% anual, cifra inferior a 6%. La participación del Distrito Federal en el Producto Interno Bruto nacional se mantuvo por encima de 40%, pero a partir de 1969 empezó a disminuir y en 1979 fue de 33 por ciento.<sup>29</sup>

Asimismo, la tasa de inmigración se redujo de manera tan importante que para la década de los sesenta el crecimiento natural de la población era el componente principal del crecimiento demográfico de la capital de la República. Estos procesos se produjeron en forma paralela a la creciente suburbanización y al desarrollo de la zona

<sup>29</sup> CAMACHO, 1988, pp. 95-99.

metropolitana en el norte del Distrito Federal; en cambio, se detuvo el crecimiento de las delegaciones del centro de la ciudad (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), que incluso llegaron a presentar tasas negativas de crecimiento social, esto es, incremento de la población por migración, y entre 1970 y 1980 "...ocho delegaciones vieron disminuir su población en términos absolutos",<sup>30</sup> Todavía entre 1960 y 1980 la actividad industrial del Distrito Federal fue la más importante del país, pero desde 1970 el Estado de México se fue convirtiendo en un polo industrial considerable, mientras que entre 1975 y 1980 disminuyó la importancia de las delegaciones centrales en términos de mediana y pequeña industrias.<sup>31</sup>

Ningún corte histórico es limpio, y el paso de un momento a otro en la capital de la República no puede ser localizado en un año preciso; sin embargo, los datos antes señalados indican que desde la década de los sesenta empezaron a manifestarse los síntomas de que la capital de la República estaba alcanzando los límites de su crecimiento. De manera casi simultánea, los arreglos políticos de los años anteriores empezaron a mostrar una creciente incapacidad para satisfacer la diversidad de intereses y demandas de la sociedad capitalina. Este segundo momento de la historia del Distrito Federal también parece desenvolverse en dos tiempos. El primero de ellos, está marcado por el debilitamiento del PRI, como mediador entre los habitantes de la ciudad y sus autoridades, el consecuente desbordamiento de la diversidad y la acusada efectividad de las movilizaciones como vía de comunicación e instrumento de negociación. En este periodo votos y elecciones son más secundarios que nunca, a excepción de un repunte en 1973. El segundo momento, se inició en 1988, en las elecciones presidenciales en que la oposición ganó en forma aplastante en la capital de la República y el PRI perdió las senadurías del Distrito Federal. En este

<sup>30</sup> NEGRETE y SALAZAR, 1988, p. 126.

<sup>31</sup> GARZA, 1988, pp. 102-107.

caso, la ciudad expresaba más que desconcierto ante los límites con que se había encontrado: expresaba la cólera de una población herida por los sismos de 1985 y por una crisis económica que resintió con enorme violencia. Entre 1988 y 1994 las dos tradiciones políticas de la ciudad, la negociación y la protesta, las vías electoral y pública, se reactivaron con extraordinaria energía, creando por momentos, situaciones críticas que fragilizaban aún más los equilibrios urbanos.

#### EL DESBORDAMIENTO DE LA DIVERSIDAD: 1960-1985

Durante este largo periodo los habitantes de la ciudad de México mantuvieron su preferencia por la organización, a partir de intereses comunes y la acción política colectiva. Es posible que todas las movilizaciones, o su gran mayoría, contaran con la participación de partidos de oposición, pero su objetivo era la defensa de algún gremio o de otro tipo de interés particular, como los servicios públicos en las colonias populares. Esta preferencia por la acción colectiva se explica tanto por los comportamientos aprendidos, como porque el movimiento estudiantil de 1968 demostró la eficacia de este tipo de acción. Pese a la violenta represión de que fue objeto, el reformismo del gobierno de Luis Echeverría y su mayor tolerancia ante la protesta y la disidencia, dieron prueba de que para establecer un diálogo con las autoridades, la movilización —muchas veces auspiciada por las propias autoridades gubernamentales— era un arma muy poderosa. Por otra parte, la población mantuvo las formas de organización y de acción que habían sido propiciadas por una estructura de gobierno local que no se había modificado, así que se mantuvo la consistencia entre ambos componentes de la vida política de la ciudad.

La disposición conservadora de la capital de la República mostró sus primeras alteraciones en 1958, en una coyuntura económica difícil. En el mes de febrero se inició una ola de huelgas de los grupos más diversos, que

demandaban aumento salarial. La voluntad de diferentes gremios para aceptar las formas de representación que les ofrecía el sistema político, parecía haberse agotado, se movilizaron: electricistas, telegrafistas, maestros de primaria, telefonistas y petroleros. También las organizaciones de las colonias que se habían afiliado a la Federación de Colonias Proletarias del PRI manifestaban inconformidad con una situación que, aunque podía resolver el problema de la tenencia de la tierra, no garantizaba la solución de los problemas de agua, drenaje, pavimentación, alumbrado, basura y transporte que se habían multiplicado al ritmo de la expansión de la ciudad del periodo anterior.

En agosto de 1958 se produjo un conflicto de índole estrictamente urbana que, visto a distancia, parece el preludio de la agitada década que viviría la capital de la República en el futuro inmediato. En ese mes el gobierno anunció un alza de tarifas del transporte urbano, y para protestar contra el incremento anunciado, los estudiantes de la facultad de derecho de la UNAM secuestraron varios camiones.

Se realizó ese mismo día [21 de agosto] una manifestación escandalosa de autobuses repletos de estudiantes hacia el Zócalo; el cortejo de vehículos atravesó la ciudad en medio de una algarabía infernal despertando sorpresa, expectación o risas entre el público. En el intermedio se incorporaron al exótico desfile estudiantes normalistas y politécnicos.<sup>32</sup>

Sin embargo, el conflicto se inició cuando estallaron las diferencias entre dos grupos completamente distintos de habitantes de la capital: por un lado, la Alianza de Camioneros, y por el otro, estudiantes de educación media y superior. El gobierno apoyó a los primeros, pero tuvo que recurrir al ejército para restablecer el orden en las calles de la ciudad. Aun así, los estudiantes organizaron una gran manifestación al Zócalo en la que, según las crónicas

<sup>32</sup> GUEVARA NIEBLA, 1988, p. 21.

periodísticas participaron 200 000 personas. Según el periódico *El Popular*: “Ni la [huelga universitaria] registrada en 1929, cuando se logró la autonomía de la UNAM, ni [. . .] la entrada de Francisco I. Madero a esta ciudad la superan”.<sup>33</sup>

No faltó quien atribuyera estas movilizaciones a la sucesión presidencial. En 1957 Adolfo López Mateos, entonces secretario del Trabajo, había sido designado candidato del PRI a la presidencia de la República, y aunque entonces el partido oficial pretendió presentarlo como el candidato de los trabajadores, las huelgas y protestas del año siguiente desmintieron esta versión, pues eran un claro rechazo a las políticas que se habían puesto en práctica durante la gestión de López Mateos.

El problema de mantener el orden en una ciudad cada día más compleja y heterogénea se planteó de manera muy aguda a lo largo de los sesenta, porque en esos años se multiplicaron las marchas y manifestaciones públicas de estudiantes, médicos y maestros, que se posesionaban de las calles de la ciudad por los más diversos motivos. Mientras maestros y médicos se movilaron para protestar contra las condiciones laborales, y los primeros, también contra la antidemocracia sindical, la revolución cubana fue tema de varias manifestaciones estudiantiles, y también lo fueron la invasión estadounidense a la República Dominicana, la guerra de Vietnam, y en general, el imperialismo americano. Ninguna de estas movilizaciones, hasta llegar al movimiento estudiantil de 1968, parecía relacionada en forma directa con la problemática urbana, pero todas ellas pusieron en juego los frágiles equilibrios de intereses en que se había mantenido la estabilidad de las décadas de la expansión.

Al mismo tiempo, las relaciones del partido con las organizaciones de colonos empezaron a debilitarse; en muchos casos habían resuelto el problema de la tenencia de la tierra, pero habían pasado mucho tiempo esperando que se atendieran sus demandas de servicios. Entonces,

<sup>33</sup> Citado en GARZA, 1988, p. 22.

estas organizaciones empezaron a resentir los costos de la subordinación, y el PRI los límites de su capacidad de gestoría cuando las autoridades del Distrito Federal empezaron a introducir reglamentos destinados a ordenar el crecimiento de la ciudad. “. . . Unos, trataban de gobernar la ciudad incorporando a los colonos a las políticas urbanas y otros, trataban de crear nuevas colonias de acuerdo a sus propias reglas y bajo el amparo discursivo de la justicia social. . .”<sup>34</sup>

Ninguno de estos desajustes se reflejó en las urnas. Los resultados que obtuvo el PRI en esos años en el Distrito Federal solamente pueden despertar suspicacias. Por ejemplo, la candidatura de Adolfo López Mateos en la capital de la República obtuvo casi 69% de los votos, en un año en que —como se señaló antes— se multiplicaron las expresiones de protesta de importantes núcleos de trabajadores. Esta cifra resulta todavía más sorprendente por la diferencia de 49% que recibió Ruiz Cortines en 1952, aunque López Mateos no haya enfrentado a un contrincante como Henríquez Guzmán. Solamente en el Distrito III, situado en el centro de la ciudad, en la Delegación Cuauhtémoc, se manifestó un cierto descontento con el PRI, que se expresó en un resultado que Jacqueline Peschard categoriza como de “mayoría indisputada”, que pese a lo que sugiere la expresión, de hecho, indica menor votación que en los distritos en los que el partido oficial tenía asegurada una posición hegemónica.<sup>35</sup>

Aunque en 1961 el número de distritos de mayoría indisputada aumentó a cuatro, en uno, el Distrito I, el PRI

<sup>34</sup> CISNEROS, 1992, p. 179.

<sup>35</sup> Jacqueline Peschard analiza los resultados electorales en el Distrito Federal y elabora la siguiente tipología: Distritos hegemónicos, aquellos en los que el PRI obtiene más de 65% de los votos, o “. . . bien una mayoría simplemente absoluta, pero guardando una distancia de 20 puntos o más respecto del porcentaje de votación del conjunto de los partidos minoritarios”; distritos de mayoría indisputada, en los que el PRI obtiene más de 50% de los votos, pero el margen con relación al conjunto de la oposición es inferior a 20 puntos; distritos de mayoría disputada, aquellos donde la mayoría del PRI es inferior a 50%, y distritos competitivos, aquellos en los que el PRI pierde o aquellos en



obtuvo mayoría disputada, y en dos, se topó con una situación inédita de competencia —los Distritos III y XI. En 1964 conquistó una hegemonía absoluta en todo el Distrito Federal, y en 1967 sólo perdió algunos votos en los Distritos X y XI, pero en 1970 el número de distritos donde el PRI se encontró en una situación de mayoría indisputada pasó a cinco (I, II, VIII, X, XVI).<sup>36</sup> Cabe señalar que estos distritos se localizaban en las Delegaciones del norte y centro del Distrito Federal (Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza).

La reacción de las urnas al ánimo y a las preocupaciones de los habitantes de la ciudad no parece haber sido muy grande en esa década; los porcentajes que recibió el PRI en el Distrito Federal reflejan esta insensibilidad todavía con mayor nitidez, porque en los cuatro procesos electorales —dos elecciones presidenciales y dos para renovación de la Cámara de Diputados— que se llevaron a cabo entre 1958 y 1967, el partido oficial obtuvo las votaciones más nutridas de su historia: 69%, en 1958; 64%, en 1961; 66%, en 1964, y 65%, en 1967. En 1970, sin embargo, el voto por el PRI se desplomó a 55%, y es posible que en esta ocasión la oposición en las urnas haya sido una secuela de los acontecimientos de 1968, de suerte que la caída del voto por el partido oficial puede ser interpretado como una expresión efectiva de rechazo, más aún porque en esa ocasión el porcentaje de abstencionismo fue de 33%, cifra que registra una interesante caída de cuatro puntos en relación con la elección presidencial de 1964.<sup>37</sup> Estos resultados se prestan a dos posibles interpretaciones: en la década de los sesenta el partido oficial ejerció un férreo control sobre sus miembros y simpatizantes, y de esta manera aseguró su voto; o el fraude, sobre todo el relleno de urnas, fue generalizado.

---

donde alguno de los contendientes de oposición obtiene menos de cinco puntos porcentuales respecto al PRI. PESCHARD, 1986a, p. 150. Véase también GARZA, 1988, mapa V.

<sup>36</sup> GARZA, 1988, mapas VI y VII.

<sup>37</sup> GARZA, 1988, cuadro 6, p. 101.

El movimiento estudiantil de 1968 puede ser visto como una culminación del desbordamiento de las formas establecidas de participación que ocurrió en los años sesenta, pero también puede ser entendido como el punto de partida de las movilizaciones de colonos de los años setenta. Sin embargo, su relación con estas últimas sólo es discernible a partir de la política reformista de Luis Echeverría, quien en la búsqueda de reconciliación con las clases medias y de la normalización de las relaciones políticas inició desde 1970 una política de "apertura democrática" que se reflejó en una mayor liberalidad frente a las manifestaciones independientes de participación. Tanto es así que esta década es vista como un periodo de "ascenso" de los movimientos sociales.<sup>38</sup> En los términos de este artículo esto significaría la intensificación de las formas colectivas no convencionales de participación, promovidas por el propio discurso movilizador del presidente Echeverría, cuyo aperturismo influyó marginalmente en la legislación electoral.

En 1968, sólo tres de los famosos seis puntos del pliego petitorio del Consejo Nacional de Huelga se referían a asuntos relativos a la ciudad: la destitución de las autoridades policiacas, la extinción del cuerpo de granaderos y la delimitación de responsabilidades de los actos de violencia y sus consecuencias sobre terceros —comercios dañados o bienes públicos afectados por la movilización y la represión. Sin embargo, el movimiento nunca trascendió sus propios límites en términos de grupo social.<sup>39</sup> Más

<sup>38</sup> Véase RAMÍREZ, 1986, pp. 38-55, 1988, pp. 389-393, 1989. Véanse también COULOMB, 1991, pp. 265-280 y PERLÓ y SCHTEINGART, 1984, pp. 105-125.

<sup>39</sup> Véase LOAEZA, 1989. Recientemente algunos autores han tratado de encontrar una relación directa entre este pronunciamiento y las movilizaciones de la década siguiente, pero quizá a excepción de algunas experiencias individuales, esta vinculación no se apoya en ningún dato objetivo. Es falso que en "... 1968 la insatisfacción de los pobres de la ciudad, incluidas las amas de casa [haya propiciado que éstas] se [hayan unido] a los estudiantes para protestar contra la represión gubernamental, la falta de empleos y condiciones de vida inadecua-

todavía, la movilización urbana más importante que surgió en 1968 estuvo localizada en Ciudad Nezahualcóyotl, y se inició como protesta contra un gigantesco fraude que habían cometido fraccionadores ilegales. Como señalan quienes han estudiado este conflicto, Martha Schteingart y Manuel Perló, la movilización fue una consecuencia de la erosión de las antiguas dirigencias de las organizaciones priistas y no de la acción de los núcleos de izquierda o de una correlación de fuerzas más favorable para éstos en el nivel local.<sup>40</sup>

Es posible, sin embargo, que el movimiento estudiantil haya renovado la efectividad de las modalidades colectivas y no convencionales de participación autónoma, porque demostró que el rehén de las marchas multitudinarias, las concentraciones en la plaza pública y manifestaciones callejeras eran los frágiles equilibrios urbanos en que descansa la estabilidad de la creciente mancha urbana, los cuales entonces eran utilizados por los grupos movilizadas para negociar con las autoridades capitalinas. En esos términos la experiencia del movimiento se sumó a la memoria de la ciudad y fortaleció la tradición de las acciones colectivas.

No obstante la importancia de esta experiencia, durante la década de los setenta las movilizaciones independientes organizadas en torno a temas como el mejoramiento de la calidad de vida, la regularización de la tierra, la vivienda y los servicios urbanos básicos, se multiplicaron y desarrollaron con mayor fuerza en diferentes ciudades del país (Durango, Juchitán y Monterrey) antes que en la ciudad de México. Aunque también en la capital de la República se produjo este fenómeno, en los años 1970-1976 éste también puede explicarse, como una respuesta a las incitaciones del propio presidente de la República. En el caso

---

das", como lo afirma BENNETT, 1992, pp. 240-259. Tampoco es cierto que con el movimiento estudiantil se iniciara la ruptura entre las colonias populares y el partido dominante como lo sostiene CISNEROS, 1992, p. 186.

<sup>40</sup> PERLÓ y SCHEINGART, 1984, p. 118.

particular del Distrito Federal, sin embargo, el alcance de este tipo de manifestaciones colectivas era mayor dado el potencial de conflicto de estas fórmulas de participación en una ciudad en la que en 1970 se estimaba que 30% de la población habitaba colonias populares, porcentaje que en 1978 había aumentado a 40 por ciento.

La multiplicación de las organizaciones urbanas independientes en este periodo puede ser vista como parte de un prolongado proceso de transición de la capital de la República, en el que se produjo una “desinstitucionalización”, efecto de las transformaciones de la estructura ocupacional de la entidad, de la obsolescencia del partido dominante como mediador entre sus habitantes y las autoridades, y del permanente recurso al pragmatismo por parte de unos y otras.

Las políticas gubernamentales hacia el Distrito Federal en esa década, pueden haber sido signo de liberalidad, pero también revelan el creciente temor de las autoridades frente a una población de más de 7 000 000 de habitantes en 1970 (más de 9 000 000 si se incluye la zona metropolitana), que en 1980 había aumentado a 9 000 000 (14 000 000 si se cuenta la zona metropolitana). Heterogénea, diversa, cargada de antagonismos y conflictos trabajosamente contenidos, con una estructura de edad muy joven, la población capitalina parecía reunir todas las características de una sociedad en frágil equilibrio, al borde del enfrentamiento o a un paso de la ingobernabilidad. Las probabilidades de que se produjera una situación catastrófica en la ciudad de México durante todos esos años pendían como una espada de Damocles sobre una población que aparentemente, prefería no pensar en eso. Así lo sugiere el hecho de que en ese tiempo no se expresara ninguna demanda significativa a propósito de un cambio en las formas de gobierno de la ciudad.

El debilitamiento del PRI en el Distrito Federal fue correlativo a estas transformaciones de la sociedad capitalina, y ese mismo proceso debe haber alimentado aún más la inseguridad de los gobernantes frente al monstruo que no dejaba de moverse. Restablecer el control del partido

oficial sobre la ciudad parecía impensable, entre otras razones porque sus propias características ya no correspondían a los presupuestos de organización del partido, fundado en bases gremiales. En primer lugar, en la ciudad de México, como en muchas otras ciudades latinoamericanas en ese momento, la inestabilidad de la situación laboral era una característica estructural que había restado importancia al empleo como eje de estructuración de las identidades sociales, dados “[...] la fragmentación de los procesos de trabajo, la intensificación de la subcontratación por parte de las grandes empresas de trabajo a domicilio o de talleres artesanales, el incremento de los niveles de desempleo”,<sup>41</sup> de los empleos eventuales y de la rotación de la mano de obra. Más aún, en el Distrito Federal la estructura ocupacional había evolucionado hacia el incremento del sector terciario de la economía, de tal suerte que en 1980 eran más importantes las ocupaciones no manuales que generaban las cadenas de supermercados, la red bancaria, los restaurantes y los hoteles, entre otros,<sup>42</sup> actividades en que la tasa de sindicalización tiende a ser baja. En estas condiciones aumentaba la importancia relativa de organizaciones vinculadas con el lugar de residencia frente a las organizaciones gremiales.

En el periodo anterior, las organizaciones urbanas habían encontrado en el PRI el mediador que necesitaban para articular sus demandas ante las autoridades, pero en esos años lo abandonaron porque el partido había perdido eficacia frente a la atención que recibían las movilizaciones independientes, y también dado el número creciente de agencias gubernamentales que fueron creadas para desempeñar las funciones que antes desempeñaba el partido oficial. En la encuesta que levantó Wayne Cornelius en varias colonias populares del Distrito Federal, en 1972, la abrumadora mayoría de los entrevis-

<sup>41</sup> Orlandina DE OLIVEIRA y Bryan ROBERTS, “Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina: 1940-1980”, mimeografiado, 1989.

<sup>42</sup> OLIVEIRA y GARCÍA, 1988, p. 142.

tados contestó que en caso de tener que buscar apoyo externo para la comunidad y resolver algunos de los problemas que enfrentaba el asentamiento, recurriría a las autoridades responsables, y menos de 1% mencionó la posibilidad de buscar las soluciones a través del PRI.<sup>43</sup>

Los gobiernos capitalinos respondieron a esta nueva situación en formas que reconocían estos cambios y que poco ayudaban al partido oficial. Por ejemplo, en 1971 se reformó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que introdujo una organización administrativa por delegaciones y redistribuyó responsabilidades según el nuevo esquema de descentralización de decisiones en relación con ciertos temas como el uso del suelo; pero lo más revelador fue que la nueva ley abandonó la idea original de 1928 de organizar la ciudad a partir de intereses gremiales, y adoptó, en cambio, la organización vecinal como base de la participación de los habitantes en el gobierno de la ciudad.

En 1977 se quiso llevar más lejos esta idea con una nueva reforma que introdujo una organización piramidal fundada en comités de manzana, que culminaba en un Consejo Consultivo. Lo importante de la reforma de 1971 fue que reconoció la organización real sobre la que se habían sustentado los equilibrios de la ciudad e intentó integrarla a la estructura formal de gobierno, aunque siempre sin facultades y con un carácter meramente simbólico. Si tomamos en cuenta que más de 35% de la población de la ciudad de México era clasificada como habitante de colonias populares, el hecho de que los miembros y el presidente del Consejo Consultivo fueran invariablemente profesionistas liberales, miembros distinguidos de las clases medias y altas o de la comunidad intelectual, ilustra la absoluta falta de representatividad de los así llamados órganos de representación ciudadana de este periodo.

Entre 1970 y 1982 la preocupación por mantener el orden público colocó el tema del control social en el corazón de las preocupaciones de las autoridades capitalinas, y

<sup>43</sup> CORNELIUS, 1974, pp.1125-1146.

lo convirtió en la racionalidad última de las políticas urbanas.<sup>44</sup> Dos estrategias distintas fueron empleadas en esos años para lograr ese objetivo: entre 1970 y 1976 se trató no tanto de poner orden en la ciudad, sino de evitar expresiones de descontento. En consecuencia, se pretendió satisfacer todas las demandas al mismo tiempo. En cambio, el regente de la capital nombrado en 1976, Carlos Hank González, adoptó la estrategia de modernizar la administración de la ciudad con el propósito de despolitizar muchos de los temas que en el periodo anterior habían adquirido una importante carga política. Ninguna de las dos estrategias resolvió los problemas de la ciudad: la primera creó, como es natural, situaciones anárquicas; mientras que la segunda, introdujo cierto orden en la ciudad, pero, como es también natural, al hacerlo generó mucha irritación e incubó conflictos y descontentos que dieron paso a que los capitalinos formularan las primeras demandas de reforma tendientes a la creación de un gobierno propio.

La política de satisfacer todas las demandas también tenía un elevado potencial de conflicto. Dada la diversidad de intereses que poblaban la ciudad de México, muchos de ellos antagónicos, este modelo de toma de decisiones sólo podía provocar políticas contradictorias o proponer soluciones que generaban nuevas demandas. Así, el 1º de septiembre de 1971, el presidente de la República Luis Echeverría anunció que se regularizarían todos los predios invadidos; el efecto casi inmediato de estas palabras fue la multiplicación de invasiones, asentamientos irregulares y conflictos entre colonos.

Por otra parte, como se ha señalado antes, la evolución de la fisonomía social de la ciudad ya no correspondía a una estructura política todavía centrada en el RRI, y el partido ya no tenía la capacidad para integrar a los habitantes más pobres de la ciudad, ya que no atendía sus demandas. En materia de vivienda se escucharon, primero, las necesidades de los grupos que tenían un empleo formal, esta-

<sup>44</sup> WARD, 1990.

ban sindicalizados y, por consiguiente, eran miembros del partido oficial: en 1973 se creó el Infonavit para la construcción de casas para obreros; “. . . durante sus primeros tres años, esta agencia generó el mismo número de viviendas que todo el sector estatal durante las cuatro décadas precedentes”.<sup>45</sup> Fovissste se creó para satisfacer las necesidades de los empleados gubernamentales de ingresos medios. Ninguno de estos programas beneficiaba a los habitantes más pobres de la ciudad, los subempleados y trabajadores activos en la economía informal que, entonces, recurrían a la adquisición ilegal de terrenos, cuando no quedaban a merced de los caseros privados. Así, gran parte de la oferta de casas habitación para los grupos de bajos ingresos se producía privada e ilegalmente, y atendía a alrededor de 40% de la población de la ciudad.<sup>46</sup> No fue sino hasta finales del gobierno del presidente López Portillo, en 1981, que se creó el Fondo Nacional para la Habitación Popular (Fonhapo), para responder a las necesidades de este sector de la población, fundamentalmente a través de un programa de apoyo a la autoconstrucción.

El temor de las autoridades a la capital creó una situación de privilegio para el Distrito Federal en relación con los estados de la República. Por ejemplo, en 1980, con la quinta parte de la población nacional, la entidad recibió 54% del total de la inversión privada; por otra parte, se

<sup>45</sup> WARD, 1990, p. 25.

<sup>46</sup> El temor al monstruo no era del todo injustificado. En 1973 hubo varios enfrentamientos entre gobierno y colonos, en los que estos últimos contaron con el apoyo de estudiantes y diferentes grupos políticos. En 1975 se formó el Campamento 2 de Octubre y se creó el Bloque Urbano de Colonias Populares, organización completamente antagónica al PRI. Por otra parte, desde fines de los años sesenta, estudiantes universitarios y grupos religiosos, principalmente jesuitas, “. . . emprendieron una cruzada política en las colonias populares, Voz Proletaria, Lucha Obrero-Popular y el Frente Popular Revolucionario, entre otros, iniciaron el acercamiento al pueblo y se organizaron cooperativas de producción y de consumo, cursos de alfabetización, dispensarios y círculos de discusión política [. . .] Unidos, religiosos y grupos políticos convocaron a la población de las colonias populares a defender sus demandas con movilizaciones permanentes. . .” CISNEROS, 1992, p. 221.



trataba de una ciudad cara para el país; su consumo de electricidad y de agua estaban altamente subsidiados, así como el transporte y, en general, los servicios públicos. En la capital se concentraban los mejores servicios de seguridad social, ya que cubría al doble de personas que la media nacional, y 58% de las unidades habitacionales que se habían construido entre 1963 y 1975 estaban localizadas también en la capital de la República.<sup>47</sup>

El temor de las autoridades al monstruo acabó de erosionar la presencia del PRI en la ciudad, porque recurriendo a la carga simbólica asociada con la figura presidencial como benévola y omnipotente, Luis Echeverría, insistía en tratar directamente con las organizaciones sociales. Le gustaba

[...] aparecer como el árbitro y defensor de determinados grupos. Asimismo, cuando una oficina gubernamental amenazaba con adquirir demasiado poder y otra parecía empezar a perderlo, el presidente intervenía personalmente para restablecer el equilibrio. Tanto la tierra como la burocracia fueron la carne de cañón para las funciones de mediación política de Echeverría.<sup>48</sup>

La situación de interlocutor privilegiado de las organizaciones sociales, y por ende la eficacia de sus formas de participación, se alteró con el cambio de gobierno. Con Carlos Hank, un nuevo estilo de regencia se impuso en la ciudad, más “tecnocrático” según algunos autores. Otros hablan de menor tolerancia hacia las organizaciones de colonos y de inquilinos. Ambas apreciaciones se complementan y coinciden en la idea general de que durante esos años el gobierno capitalino buscó despolitizar algunos de los temas de la vida en la ciudad, como la regularización de la tierra y la vivienda popular, dándoles un tono administrativo. Asimismo, se intentó poner en marcha programas de planificación urbana y “moderni-

<sup>47</sup> WARD, 1991, p. 77.

<sup>48</sup> WARD, p. 154.

zar” las relaciones entre los habitantes de la ciudad y las autoridades.

En el periodo 1970-1982 las urnas reaccionaron con más fidelidad que en épocas anteriores a lo que ocurría en los otros ámbitos de la participación política, aunque de manera irregular. El debilitamiento del PRI se reflejó en una significativa disminución de votos, pues en 1970 su posición se derrumbó a menos de 56% (frente a 65 en 1967), y en 1973 se redujo a 44. Aunque en las tres elecciones subsiguientes registró una recuperación —la más importante en 1976 con más de 55% de los votos— lo interesante de los resultados de ese año es que las oposiciones obtuvieron más de 40% de los votos, cifra superior a la de las cinco elecciones anteriores, y como lo señala Jacqueline Peschard, en esa ocasión en siete distritos (I, VIII, XI, XIII, XVI, XVII y XXI) el partido dominante enfrentó una situación de competencia con el Partido Acción Nacional (PAN). En 17 distritos la situación obtuvo mayoría disputada, y en dos mayoría indisputada.

Es probable que en esta ocasión la atmósfera general de la apertura democrática haya influido sobre el ánimo de los votantes, y haya contribuido a aumentar su sentimiento de competencia política, elevando la competitividad de los comicios e ideologizando la participación. Así, el discurso populista del echeverriismo propició una cierta polarización política que fue capitalizada por Acción Nacional. Bajo el liderazgo de José Ángel Conchello, en esos años el PAN experimentó un importante viraje a la derecha que se expresó en un arrebatado discurso anticomunista que denunciaba “las maniobras” que pretendían identificar a la revolución mexicana con el socialismo, destruir a la clase media y “desorientar” al pueblo.<sup>49</sup> La hegemonía electoral del PRI parecía haber terminado, pero en la elección presidencial de 1976 se recuperó, salvo en tres distritos, restablecimiento que puede explicarse porque por problemas internos, Acción Nacional no presentó candidato a la presidencia en esa ocasión. Pero tam-

<sup>49</sup> Citado en RODRÍGUEZ, 1980, p. 131.

bién es muy probable que el mensaje de reconciliación política que lanzó López Portillo con el lema “La solución somos todos” haya contribuido a aliviar los antagonismos que Echeverría había exacerbado.

La subordinación de la política local a la nacional dificulta la interpretación de estos datos, en la medida en que es imposible saber si los habitantes del Distrito Federal, al votar, expresaban sus preferencias o su descontento con las autoridades locales o con las nacionales. No obstante, es posible que los comicios intermedios recogieran con más claridad el ánimo de la población en relación con los asuntos locales, porque en este caso no había la interferencia que introduce la elección presidencial, en la cual el entremezclamiento de los niveles era total.

#### CIUDAD EN CRISIS.

#### ¿CIUDAD DE GRUPOS O CIUDAD DE CIUDADANOS?

Para la capital de la República la crisis económica de los años ochenta fue de una violencia sin precedentes. Entre 1980 y 1988 su importancia económica, en términos del conjunto de la economía nacional, cayó drásticamente de 43%, en 1980 a 36 en 1988, tanto así que se habla de una “interrupción de la industrialización” de la entidad.<sup>50</sup> El sector más afectado fue justamente el que más se había desarrollado la década anterior, el de servicios, en donde el empleo se contrajo, propiciando la aparición de pequeñas empresas familiares que emplean fundamentalmente mano de obra no remunerada.

El nivel de vida de la población también sufrió el impacto de la recesión y de las políticas de ajuste. Las familias que percibían ingresos inferiores a dos salarios mínimos se vieron obligadas a reducir el consumo de los produc-

<sup>50</sup> Gustavo GARZA, “Crisis del sector servicios de la ciudad de México, 1960-1988”, documento presentado en la conferencia *Sociodemographic Effects of the 1980's Economic Crisis in Mexico* Austin, Texas, 22-25 de abril 1992, mimeografiado.

tos alimenticios de la canasta básica, los cuales en 1986 representaban más de 50% del salario mínimo, frente a 30% de 1982. La situación se agravó por la caída de ingresos del sector público, de los subsidios a los productos básicos y de los presupuestos destinados a servicios sociales.<sup>51</sup> Una de las primeras consecuencias de este proceso de empobrecimiento de la capital de la República fue la disminución de la tasa anual de crecimiento de la población, cuya proyección para la década 1980-1990 era de 1.7%, en comparación con 4.5 del decenio anterior; porcentaje que corresponde a un crecimiento natural, “. . . por lo que se puede afirmar por primera vez en lo que va del siglo xx, que la Ciudad de México presenta un saldo neto migratorio de cero”.<sup>52</sup>

En el periodo 1976-1982 las organizaciones urbanas en la ciudad de México perdieron ímpetu por su misma naturaleza, antes que por la acción gubernamental. En efecto, los grupos estructurados en torno a una demanda específica están destinados a una existencia breve, pues una vez satisfecha su demanda o superada la coyuntura que los activó, tienden a desaparecer. Por otra parte, su extinción está dentro de la lógica misma de agrupaciones que rehúyen por desconfianza a las instituciones establecidas, los partidos políticos incluidos y, que por temor a la burocratización, tampoco creen en una consolidación organizativa que suponga el establecimiento de jerarquías y de vínculos o agencias permanentes. En este sentido, la estrategia lopezportillista de “administrativizar” las demandas fue exitosa; un indicador de la desactivación de estas organizaciones fue el fallido intento de creación de un amplio frente nacional que congregara a todas las organizaciones urbanas independientes del país, la Coordinadora

<sup>51</sup> Orlandina DE OLIVEIRA y Bryan ROBERTS, “Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina: 1940-1980”, mimeografiado, 1989.

<sup>52</sup> GARZA, “Crisis del sector servicios de la ciudad de México, 1960-1988”, documento presentado en la conferencia *Sociodemographic Effects of the 1980's Economic Crisis in Mexico*. Austin, Texas, 22-25 de abril de 1992, mimeografiado.

Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup). Esta organización hubiera podido tener una enorme fuerza numérica, como representante de todos los habitantes pobres de las ciudades del país, pero el solo número no le garantizaba tampoco un destino exitoso.

Como se dijo antes, este tipo de organizaciones son de naturaleza limitada, nacen como respuesta a problemas locales, y la diversidad de experiencias y demandas que articulan, difícilmente trascienden el ámbito local. Así, desde su nacimiento en 1981, la Conamup fue una agrupación débil que no tuvo la capacidad de integrar en una estrategia coherente a las múltiples organizaciones urbanas que se habían formado en todo el país.<sup>53</sup>

Los datos de la crisis económica de los ochenta de la ciudad de México hubieran bastado para reanimar a las organizaciones urbanas. En otras ciudades la situación de crisis y no el crecimiento fue el disparador de las movilizaciones urbanas y de las formas de participación colectiva,<sup>54</sup> en el caso de la capital de la República la relación

<sup>53</sup> “La Conamup no es un partido político y no está permitido que ingresen a la organización partidos políticos. De hecho, una de las causas más severas de disidencia en el interior de Conamup ha sido el debate en torno a la participación electoral. Los que favorecen la participación electoral sostienen que es una táctica válida que amplía el alcance del mensaje de los movimientos urbano-populares; quienes se oponen a lanzar candidatos a las elecciones —e incluso a votar— arguyen que las elecciones en México sólo son un instrumento del gobierno para legitimar el control hegemónico que mantienen sobre la participación”, BENNETT, 1992, p. 251.

<sup>54</sup> “Las ciudades que registran tasas muy elevadas de crecimiento y grandes insuficiencias (ciudades petroleras como Villahermosa, Coatzacoalcos, Minatitlán y ciudades fronterizas como Tijuana y Mexicali) distan mucho de ser el escenario de movimientos sociales urbanos. En cambio, una ciudad de relativo lento crecimiento como Durango, alberga una de las organizaciones más avanzadas del país por sus planteos políticos y su estructura organizativa (el Comité de Defensa Popular “Francisco Villa”). En el caso de las principales áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) el desarrollo de los movimientos está vinculado con sectores establecidos desde hace mucho tiempo, sensibles al impacto de políticas de regularización y renovación urbana, que con el crecimiento más reciente y a las mayores carencias”, PERLÓ y SCHTEINGART, 1984, pp. 115-116.

entre crisis y movilizaciones urbanas fue relativamente tenue hasta los sismos de 1985, que fueron el verdadero reactivo de este tipo de organizaciones y de su posterior proliferación. Tanto fue así que las elecciones federales de 1985 de renovación del poder legislativo en el Distrito Federal, que tuvieron lugar con anterioridad a los sismos, no tuvieron las repercusiones que se manifestaron en los estados del norte del país, en donde desde 1983 el descontento contra el gobierno federal se había expresado en las urnas en un apoyo sin precedentes al Partido Acción Nacional. A este respecto, vale la pena subrayar que mientras que en algunos de los estados se consideró que las elecciones de 1985 serían decisivas para el futuro del sistema político, en la ciudad de México esta rebelión apenas fue perceptible: aumentó el abstencionismo, disminuyó el voto por la oposición y también el voto por el PRI, en fuerte contraste con algunos estados como Baja California Norte, Chihuahua, Sinaloa y Sonora, en los que aumentaron la participación y el voto por la oposición. Más todavía, el tono general de la oposición panista en los estados, le imprime a la elección de 1985 el tono de una rebelión contra el poder federal, en la cual el PRI era visto como el brazo más largo del centralismo y el blanco obvio de las reivindicaciones de autonomía local. La relativa indiferencia de los capitalinos ante estos mismos comicios fortalece esta hipótesis.

Pasada la oportunidad de la expresión electoral, las organizaciones urbanas fueron el recurso de los descontentos después de septiembre de 1985. Ahora bien, no fueron éstas las únicas que salieron a la luz después de septiembre de ese año. La catástrofe puso al descubierto la existencia de una amplia y poderosa red de organizaciones sociales —religiosas, gremiales y vecinales— que se mantenían al margen del Estado y del partido oficial, y que desempeñó un papel crucial como amortiguador de los efectos disruptivos de una catástrofe natural que hubiera podido convertirse en política y, desde luego, social. Esta red extrainstitucional, sin embargo, representaba en sí misma una amenaza potencial a la gobernabilidad

de la ciudad, en la medida en que, en ausencia de una autoridad legítima reconocida por todos, podía quedar a merced de los intereses encontrados que aglutinaba momentáneamente o convertirse en un amenazante contrapoder. Un segundo efecto importante de los sismos de septiembre de 1985, fue que las muertes y la destrucción que provocaron el derrumbamiento de edificios de departamentos, oficinas, escuelas, hospitales, talleres, casas, hoteles, teatros y cines, puso al descubierto la fragilidad de los equilibrios urbanos y la vulnerabilidad de los habitantes de la ciudad, es decir, se reavivó la conciencia local y con ello se dio un primer paso hacia el desprendimiento de la política del Distrito Federal del contexto más amplio de la nacional. Reunidos ambos elementos, la existencia de una red extrainstitucional de organizaciones y la desprotección que resintieron los capitalinos ante la tragedia, dieron impulso a crecientes demandas para reformar el gobierno de la ciudad que, en el fondo, no solamente expresaban el interés de los ciudadanos, sino también el de las autoridades. Estas motivaciones complementarias estuvieron detrás de la creación de la Asamblea de Representantes en 1987; sus primeros miembros fueron elegidos en 1988.

La Asamblea de Representantes se originó con facultades muy limitadas, pero desde su nacimiento ha logrado establecerse como una instancia de mediación entre gobernantes y gobernados. Desde el punto de vista de los patrones de relación de los ciudadanos con las autoridades, ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento de las formas individualizadas de participación, aunque no ha cancelado, desde luego, las formas colectivas que siguen estando muy presentes en la vida de la ciudad. El actor colectivo más sobresaliente de la capital en el periodo 1988-1994, fue la Asamblea de Barrios, creada en 1987, como prolongación de la Coordinadora Única de Damnificados, que había aparecido en 1985; en 1988 la Asamblea de Barrios reunía a más de 55 000 inquilinos de colonias populares.

Esta organización es la que mayor presencia tiene en la política local y nacional, sobre todo por la popular figura

de “Superbarrio”. La Asamblea de Barrios ilustra con gran claridad el tipo de problemas que se plantean a organizaciones monotemáticas o *ad hoc*. No obstante su importancia y la continuidad que ha logrado sostener durante los últimos seis años, la Asamblea adolece de una fragilidad esencial que compromete su capacidad de supervivencia, pues las organizaciones de este tipo tienen una existencia condicionada a la persistencia del problema que les dio nacimiento, a la aparición de una coyuntura favorable o a la formación de alianzas con fuerzas políticas institucionalizadas —sean las autoridades que han aceptado a la organización como interlocutor, o los partidos políticos. Un arreglo de este tipo parece crucial para la supervivencia de este tipo de organizaciones, pero al mismo tiempo los acuerdos con partidos políticos, pueden causar divisionismo si no es que las condenan a la desaparición, asimilándolas; pero sobre todo, las alianzas con partidos les restan capacidad de negociación. En última instancia, la carta fuerte de las organizaciones urbanas ha sido su movilidad política, es decir, su capacidad para oscilar entre distintas fuerzas según conviene a sus propios intereses en un determinado momento.

Las relaciones entre las organizaciones urbanas y los partidos políticos en México nunca han sido fáciles. En el momento de su aparición, desde la década de los setenta, los así llamados movimientos urbano-populares rechazaban la participación electoral porque la consideraban reformista, pero sobre todo no creían que fuera un instrumento eficaz para influir en el comportamiento de las autoridades.<sup>55</sup> Su enfoque sobre la vía electoral empezó a

<sup>55</sup> “[...] Los movimientos surgieron para promover derechos socioeconómicos, políticos o civiles, pero en raras ocasiones lograron mantener sus esfuerzos en ambos frentes. Tres factores agravaban la tensión (entre derechos civiles y la defensa de condiciones socioeconómicas): primero, una fuerte presión por parte del Estado, que amenazaba a los movimientos sociales con la represión o con la no satisfacción de sus demandas en caso de que recurrieran a partidos de oposición; en segundo lugar, muchos movimientos sociales tenían una enorme desconfianza a los partidos políticos existentes y les preocupa-



modificarse al inicio de los ochenta, cuando la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo, decidió recurrir también al voto como instrumento para intervenir en el gobierno local. La COCEI ganó las elecciones en Juchitán en 1981, 1986 y 1987, y su triunfo tuvo que ser reconocido por las autoridades, pese a las enormes resistencias que suscitó. Esta experiencia fue un antecedente para que a lo largo de los años ochenta las organizaciones urbanas de otras ciudades, las de la capital de la República en particular, optaran por la vía electoral pero sin renunciar a las formas colectivas de participación.

Desde la elección presidencial de 1988, la Asamblea de Barrios pretendió jugar la carta de movilización, una política de la presencia, y la electoral al mismo tiempo, pero no ha logrado, en apariencia, reconciliar ambas tácticas y tampoco afianzarse como una organización autónoma de la coyuntura, del aliado potencial o del adversario. En principio, la Asamblea no tiene una filiación ideológica determinada, pero su carácter popular y su marcada preferencia por las formas colectivas de participación han sido una vía de identificación con el PRD, aunque también muestra afinidad con el PRI. La Asamblea presiona a las autoridades, y a los demás habitantes de la ciudad, con la presencia física de una multitud de personas. Sus medios de acción son legítimos, pero su verdadera carta de negociación consistía en la amenaza que suponía una forma de acción colectiva que siempre está al punto del desbordamiento. El poder de esta carta es enorme en un contexto urbano extraordinariamente frágil, en el que el bloqueo de una avenida puede provocar un caos vial por varias horas.

---

ba que sus necesidades fueran utilizadas para propósitos sobre los cuales no tenían ningún control, y tercero, la mayoría de los líderes de los movimientos sociales, acostumbrados como estaban al abstencionismo electoral, no tenían la capacidad para crear formas propias de articulación social y participación política." Fox y HERNÁNDEZ, 1992, pp. 165-208. Este artículo contiene mucha y muy valiosa información sobre el desarrollo de las organizaciones urbanas independientes en México en los últimos 20 años, y examina también algunos de los problemas más severos que han enfrentado en materia de participación política.

La capacidad de movilización de la Asamblea de Barrios fue puesta a prueba en las elecciones de 1988, cuando apoyó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. En esa ocasión, las multitudes que normalmente apoyaban concentraciones en la plaza pública se fueron a las urnas y fueron decisivos para el triunfo del FDN en el Distrito Federal. Sin embargo, esta alianza no se extendió en forma estructural al PRD, que se formó en 1989 bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, porque entre 1988 y 1993 las autoridades de la ciudad dedicaron mucha de su energía a mantener un contacto directo con la Asamblea de Barrios, probablemente para evitar que el PRD fuera su única vinculación institucional.

Uno de los aspectos más importantes del desarrollo político del Distrito Federal, durante la década de los ochenta, se refiere a la generalización de los comportamientos políticos, como si los capitalinos se imitaran unos a otros y recurrieran a formas de participación política que durante mucho tiempo les habían sido ajenas, porque estaban supuestamente identificadas con un determinado estatus social. En la última década, la población del Distrito Federal ha demostrado una extraordinaria flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas del medio político, y su preferencia por una determinada forma de participación cada vez más definida por la eficacia del arma en cuestión, es decir, por la sensibilidad de las autoridades hacia ciertas formas de participación, más que por un determinado código de comportamiento social, asociado a una pertenencia de clase, que se extendiera al campo de lo político. Si las formas colectivas y no convencionales de participación estuvieron identificadas durante años con la acción comunitaria de los barrios pobres de la ciudad, su eficacia fue una invitación para que las colonias de clases media y alta, también recurrieran a plantones, bloqueos y marchas para hacerse escuchar por las autoridades. Este fenómeno puede haber sido también una consecuencia de la modernización de las relaciones entre habitantes y gobernantes capitalinos, que buscó la regencia de Hank González, porque puede significar que la

acción individualizada que hubieran podido intentar los vecinos de ingresos medios y altos para influir sobre las autoridades a través de canales informales había perdido eficacia, de suerte que se vieron obligados a organizarse con base en la comunidad residencial para lograr la satisfacción de sus demandas.

Asimismo, los habitantes pobres de la ciudad también han utilizado la eficacia del voto para presionar a las autoridades, y también han recurrido a la oposición electoral para hacerse escuchar. La elección presidencial de 1988, en la que el PRI perdió la capital de la República, ilustra este fenómeno. Al respecto, el primer dato que es preciso subrayar es la politización de la campaña presidencial. Hablar de la politización de la electoral parecería absurdo; sin embargo, en el caso mexicano este fenómeno se produjo como rasgo excepcional de los comicios de 1988, porque hasta entonces estos procesos transcurrían como campañas publicitarias cuyo objetivo era dar a conocer al candidato del PRI que, sin duda ninguna, más adelante ocuparía la presidencia de la República; de suerte que las elecciones tenían un fuerte sabor plebiscitario. En ese año, sin embargo, la escisión de la Corriente Democrática del partido oficial, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, sacudió a una opinión aletargada por la fatalidad de los resultados. Los grupos populares que hasta entonces no habían recurrido al voto para obstaculizar decisiones autoritarias, en esta ocasión fueron movidos a votar por la candidatura independiente del hijo del presidente Cárdenas, históricamente identificado con los intereses populares y con las políticas populistas que el gobierno de Miguel de la Madrid había denunciado para poner en práctica políticas de estabilización económica y reformas estructurales que tuvieron un elevado costo social.

Pese a que la tasa de abstencionismo en esa elección fue tres puntos superior a la registrada en la de 1982 (52%), todos los observadores y analistas coinciden en señalar que en 1988 aumentó considerablemente la tasa de participación, lo cual se explicaría como un efecto natural de la politización de la campaña. Por otra parte,

este fenómeno y la manera en que ha sido entendido subraya la poca confiabilidad de cifras electorales anteriores, porque sugiere que el abstencionismo era uno de los sustentos centrales del fraude.<sup>56</sup> El contraste entre participación y abstencionismo es todavía más notable en el caso del Distrito Federal, donde —según datos oficiales— en 1982 se presentó a votar menos de 30% de los ciudadanos, mientras que seis años después la tasa de abstencionismo fue de 45%. Esto es, si tomáramos en serio las cifras, este último porcentaje hubiera significado una caída violenta, 15 puntos, de la participación en la capital de la República; sin embargo, pocos pondrían hoy en tela de juicio la movilización de electores que se produjo en la ciudad de México el 6 de julio de 1988, misma que favoreció a las oposiciones con más de 71% de los votos (22 para el PAN y 49 para Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato presidencial del FDN). Más aún, es probable que el desconcierto que se apoderó de los responsables del proceso electoral y de los dirigentes del partido oficial, la noche del 6 de julio, se explique por el pánico que pudo haberles infundido simplemente la cantidad de votos emitidos.

La estruendosa derrota del PRI en 1988 en el Distrito Federal puede explicarse como efecto de las indiferencias local y nacional; esto es, que entonces como nunca antes coincidieron en el ánimo de los capitalinos los descontentos provocados por asuntos en ambos niveles. El candidato Salinas de Gortari pagó un precio muy alto por esta indiferenciación, porque la derrota en la capital ha sido uno de los elementos que sostienen las sospechas en torno a su triunfo electoral. Sin embargo, sin intentar hacer un análisis fino de los resultados de esos comicios, puede pensarse que el triunfo del Frente Democrático

<sup>56</sup> “[. . .] los datos sobre abstención son los menos confiables de la estadística oficial electoral [. . .] La manipulación del padrón es el sustento básico del fraude electoral, ya que, generalmente, éste es un fenómeno de tipo aditivo, es decir, más que restar votos a la oposición, se agregan votos inexistentes al PRI en las zonas donde la oposición tiene menos capacidad de vigilancia. . . .”, AZIZ y MOLINAR, 1990, pp. 138-171.

Nacional y de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas obedeció a la movilización electoral de los habitantes pobres de la ciudad, pero que ese movimiento no fue una protesta ideológica contra la política del gobierno delamadridista y del abandono de los ideales de la revolución mexicana, sino que fue el rechazo natural a un partido que no sólo ya no cumplía nada de lo que había prometido, sino que se identificaba con el deterioro de la ciudad y del nivel de vida de sus habitantes. El hecho de que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM—que es la formación más difusa en términos ideológicos o, en todo caso, la menos autónoma en relación con el PRI— haya sido el integrante de la coalición cardenista que obtuvo mayor número de votos, frente al Partido Popular Socialista o al Partido Mexicano Socialista—cuya identidad ideológica está mejor definida— puede ser una expresión del comportamiento no ideológico de los habitantes de la ciudad.

Las elecciones del 18 de agosto de 1991 para la renovación del Congreso y de la Asamblea de Representantes confirmaron, de manera más clara, la vocación esencialmente pragmática de los habitantes del Distrito Federal, en particular, de los más pobres que,<sup>57</sup> sin renunciar a las formas colectivas de participación—como lo atestiguan las numerosas manifestaciones públicas que vivió la capital entre 1988 y 1993 y que hicieron de ella una ciudad en marcha continua— acudieron masivamente a las urnas, pues en esa ocasión la tasa de abstencionismo fue de 24%. Sorprendentemente, y no obstante una atmósfera dominada por las formas colectivas de participación que

<sup>57</sup> “Una parte importante de la explicación del resultado obtenido por el PRD en esta elección se encuentra en las pocas fidelidades que este partido ha logrado generar. De acuerdo con un estudio de opinión realizado previamente a la elección, se detectó que el voto de los priistas y panistas guarda un alto porcentaje de lealtad 89 y 54% respectivamente [. . .] en distritos en donde la Asamblea de Barrios es de importancia y había sido definitiva en los resultados del 6 de julio de 1988 [. . .] la votación por el PRD no fue sustancial al lograr sólo un 14% de la votación global del distrito. . .” ROMERO y ROBLES, 1991, pp. 51-57.

en esos momentos eran una exclusiva del electorado cardenista, en la ciudad de México el PRD perdió todas sus posiciones de mayoría en la Cámara de Diputados y en la ARDF, y no logró convertirse en la segunda fuerza electoral en la capital: "...en 29 distritos [quedó] como la tercera fuerza, en cinco ocupó el segundo lugar y finalmente en seis distritos estuvo por debajo del PFCRN para situarse en el cuarto lugar...". En cambio, el PRI obtuvo la totalidad de las curules de mayoría en la ARDF y aplastante mayoría en las diputaciones, recuperación que logró gracias a los apoyos extraordinarios que siguió recibiendo como partido oficial, pero también gracias a una intensa actividad partidista que amplió su electorado.<sup>58</sup> Esta experiencia demostró que el PRI no había sido completamente descartado de las opciones de los capitalinos, siempre y cuando recuperara las capacidades de gestión y de organización que durante años fueron la base de su monopolio.

Esta situación únicamente expresa la persistencia del pragmatismo como uno de los rasgos característicos del comportamiento de los habitantes de la capital de la República. Tal y como lo revela la señalada volatilidad de un alto porcentaje de los votos, la ciudad de México sigue siendo una ciudad de intereses, pero también la historia reciente del Distrito Federal y, sobre todo la victoria de las oposiciones en 1988, han planteado la posibilidad de que gobierne la ciudad más grande y poderosa del país, lo que la ha convertido en el objeto más codiciado de los partidos. Este doble papel de la capital de República como ciudad de intereses y de partidos, en lugar de consolidar las identidades políticas que se desarrollan en su interior, simplemente perpetúa la fluidez de una ciudad

<sup>58</sup> "[...] el tricolor fue quien enfrentó las elecciones en mejores condiciones. Contó con recursos suficientes, los del gobierno; desarrolló un trabajo de gestoría importante, con Pronasol y sin él; reestructuró su estructura territorial; dispuso de estructuras ya establecidas, como los representantes de manzanas y las que las delegaciones crean en cada una de las colonias de su jurisdicción; utilizó una gran cantidad de trabajos de investigación...". ROMERO y ROBLES, 1991, p. 55.

poco acostumbrada a las reglamentaciones y deseosa de mantener una autonomía apenas recobrada.

### CONCLUSIONES

La historia política del Distrito Federal en el siglo XX aún está por escribirse. El propósito de este artículo es ofrecer elementos para la elaboración de hipótesis, con el objeto de explicar los patrones de comportamiento político de los capitalinos. Primero, se propone una periodización de la historia política de la capital de la República en el siglo XX, a partir de un ritmo de crecimiento: un primer momento caracterizado por la expansión, con una serie de consecuencias socioeconómicas relativamente claras, como las dificultades que supone fijar identidades políticas estables o lealtades partidistas en un medio extraordinariamente fluido, y un segundo momento, que se distingue por una estabilización forzada por los límites del crecimiento de la ciudad. Esta periodización se propone, a partir de la incorporación al análisis, que tradicionalmente se ha centrado en variables socioeconómicas, de una dimensión de orden estrictamente político, y otra espacial. El objetivo es incluir en la explicación de esta trayectoria el impacto de la coyuntura sobre las decisiones políticas de los habitantes de la capital de la República.

De la apretada reconstrucción se desprenden algunas persistencias que confirman la existencia de patrones de comportamiento y de tradiciones: colectivas e individualizadas, convencionales, como el voto y la actividad partidista, y no convencionales, como las manifestaciones y las expresiones multitudinarias en la plaza pública. Esta gama de formas de participación se ha mantenido a lo largo del tiempo, en virtud de que la capital de la República ha sido invariablemente una ciudad diversa y heterogénea, en la que es preciso conciliar los intereses más diversos y potencialmente antagónicos. Esto es, contrariamente a lo que sugeriría una visión restringida del comportamiento opo-

sitor en el Distrito Federal, quizá el potencial más alto de

conflicto que abriga la ciudad de México no es el que opone a sus habitantes y a sus autoridades, sino el que opone a los habitantes entre sí. De ahí la necesidad que tiene la autoridad de una amplia capacidad de conciliación. Esta necesidad se agudizó cuando la ciudad alcanzó los límites de su crecimiento y, sobre todo, cuando miró de frente su vulnerabilidad.

Las inercias del poder han pesado sobre la capital de la República de suerte que nunca ha iniciado cambios políticos, pero esto no le resta fuerza ni calidad de referencia central para que cuando los cambios políticos que en este siglo han ocurrido lleguen a ella, adquieran un carácter general y permanente. De ahí su tradicional importancia en los equilibrios generales del país. Sin embargo, es posible que una reforma del gobierno de la ciudad, que le diera plena autonomía y afianzara una necesaria diferenciación de las políticas local y nacional, alteraran la función de pivote que hasta ahora ha desempeñado en los equilibrios nacionales.

#### REFERENCIAS

AGNEW, John

- 1990 "Les lieux contre la sociologie politique", en *Espaces-Temps. Réfléchir les sciences sociales*, 43/44, 2<sup>o</sup> trimestre, pp. 87-94.

AZIZ NASSIF, Alberto y Juan MOLINAR HORCASITAS

- 1990 "Los resultados electorales", en GONZÁLEZ CASANOVA, pp. 138-171.

BENNETT, Vivienne

- 1992 "The Evolution of Urban Popular Movements in Mexico between 1968 and 1988", en ESCOBAR y ÁLVAREZ, pp. 240-259.

CAMACHO, Carlos

- 1988 "La ciudad de México en la economía nacional", en GARZA, pp. 95-99.



CISNEROS SOSA, Armando

- 1992 *La ciudad que inventamos. Crecimiento y cambios de la ciudad de México. 1920-1976*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades.

CORNELIUS, Wayne

- 1974 "Urbanization and Political Demand Making: Political Participation among the Migrant Poor in Latin American Cities", en *American Political Science Review*, LXVIII:3 (sep.), pp. 1125-1146.

COULOMB, René

- 1991 "La participación en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?", en SCHTEINGART y D'ANDREA, pp. 265-280.

Crisis, Las

- 1977 *Las crisis en el sistema político mexicano*. México: El Colegio de México.

ECKSTEIN, Susan

- 1977 "The State and the Urban Poor", en REYNA y WEINERT, pp. 23-46.

ESCOBAR, Arturo y Sonia ÁLVAREZ (comps.).

- 1992 *The Making of Social Movements in Latin America*. Boulder: Westview Press.

FOX, Jonathan y Luis HERNÁNDEZ

- 1992 "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGO's and Local Government", en *Alter-natives*, 17, pp. 165-208.

GARZA, Gustavo

- 1988 "Distribución de la industria en la ciudad de México", en GARZA, pp. 102-107.
- 1988a "Inicios del proceso de industrialización en la ciudad de México: aparición del ferrocarril y la electricidad", en GARZA (coord.), *Atlas de la ciudad de México*. México: Departamento del Distrito Federal, pp. 88-91.

GARZA, Gustavo (coord.)

- 1988 *Atlas de la ciudad de México*. México: Departamento del Distrito Federal.

GOGUEL, François

- 1990 "Geographie électorale et science politique: un itinéraire", en *Espaces-Temps. Réfléchir les sciences sociales*, 43/44, 2<sup>o</sup> trimestre, pp. 19-25.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.)

- 1985 *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México: Siglo Veintiuno Editores-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 1990 *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. México: Siglo Veintiuno Editores-Universidad Nacional Autónoma de México.

GOUREVITCH, Peter

- 1980 *Paris and the Provinces. The Politics of Local Government Reform in France*. Berkeley, Los Ángeles: University of California Press.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto

- 1988 *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano*. México: Siglo Veintiuno Editores.

LOAEZA, Soledad

- 1989 "México 1968: los orígenes de la transición", en *Foro Internacional*, xxx:1(117) (jul.-sep.).

MAYER, Nonna y Pascal PERRINEAU

- 1992 *Les comportements politiques*. París: Armand Colin.

MEYER, Lorenzo

- 1985 "La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940", en GONZÁLEZ CASANOVA, pp. 69-99.
- 1988 "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940", en GARZA, pp. 373-375.

MICHAELS, Albert L.

- 1971 "Las elecciones de 1940", en *Historia Mexicana*, xxi:1(81) (jul.-sep.), pp. 80-134.

NEGRETE, María Eugenia y Héctor SALAZAR

- 1988 "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México", en GARZA, p. 127.

NELSON, Joan M.

- 1977 *Access to Power. Politics and the Urban Poor in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.

OLIVEIRA, Orlandina de y Brígida GARCÍA

- 1988 "El mercado de trabajo en la ciudad de México", en GARZA, pp. 140-145.

PELLICER DE BRODY, Olga

- 1977 "Los límites de la oposición en México: el henriquismo", en *Las crisis...*, pp. 33-45.

PÉREZ ESQUIVEL, Ivonne

- 1993 "Los conflictos políticos del ayuntamiento de México y la desaparición del régimen municipal en la década de los 20's". Tesis de licenciatura en historia. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.

PERLÓ, Manuel y Martha SCHTEINGART

- 1984 "Movimientos sociales urbanos en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, XLVI:4, pp. 105-125.

PESCHARD, Jacqueline

- 1986 "Las elecciones en el Distrito Federal, 1946-1985". Tesis de maestría. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- 1986a "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1946 y 1985", en *Estudios Sociológicos*.

RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel

- 1986 "Organizaciones populares y lucha política", en *Cuadernos Políticos*, 45 (ene.-mar.), pp. 38-55.
- 1988 "Movimientos sociales en la ciudad de México", en GARZA, pp. 389-393.
- 1989 *Actores sociales y proyecto de ciudad*. México: Plaza y Valdés.

RAMOS ORANDAY, Rogelio

- 1985 "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales", en GONZÁLEZ CASANOVA, pp. 163-194.

REYNA, José Luis y Richard S. WEINERT (coords.)

- 1977 *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio

- 1980 *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo Veintiuno Editores.

ROMERO MIRANDA, Miguel Ángel y FRANCISCO ROBLES BERLANGA

- 1991 "Distrito Federal: una sospechosa recuperación", en *El Cotidiano*, 44 (nov.-dic.), pp. 51-57.

SCHTEINGART, Martha y LUCIANO D'ANDREA (comps.)

- 1991 *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: El Colegio de México.

SEGOVIA, Rafael

- 1974 "La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973", en *Foro Internacional*, xiv:3 (ene.-mar.), pp. 305-330.
- 1980 "Las elecciones federales de 1979", en *Foro Internacional*, xx:3 (ene.-mar.), pp. 397-420.

"Sesión"

- 1992 "Sesión del 16 de mayo de 1928", *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, en «Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México», *Debates Legislativos, 1928*. México: Departamento del Distrito Federal.

SKIRIUS, John

- 1982 *José Vasconcelos y la cruzada de 1929*. México: Siglo Veintiuno Editores.

WARD, Peter

- 1990 *Mexico City. The Production and Reproduction of an Urban Environment*. Boston, Mass.: G. K. Hall Co.
- 1991 *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. México: Conaculta-Alianza Editorial.

## ADDENDA

### CORRECCIONES A “TEBAIDAS EN EL PARAÍSO. LOS ERMITAÑOS DE LA NUEVA ESPAÑA”\*

Pág. 359, líneas 27-29: dice “Este religioso había colaborado en la fundación de la provincia de San Gabriel y su provincial, cuyo espíritu, su alma mater, nunca lo dejó”, léase “Este religioso había sido colaborador en la fundación de la provincia de San Gabriel y su provincial, y nunca abandonó el espíritu de ésta, su alma mater”

Pág. 366, línea 9: dice “Como de los antiguos padres del...”, léase “Como los antiguos padres del...”.

Pág. 373, línea 12: dice “...y sobre él un convento y un templo al que mandó trasladar la imagen del Santo Cristo desde la cueva donde estaba desde 1683”, léase “y sobre él un convento y un templo al que mandó trasladar, en 1683, la imagen del Santo Cristo desde la cueva donde estaba”.

Pág. 373, línea 28: dice “el prelado desdibujaba a...”, léase “el prelado hacía desaparecer a...”.

\* Referentes al artículo de Antonio RUBIAL GARCÍA, publicado en *Historia Mexicana*, XLIV: 3(175) (enero-marzo, 1995), pp. 355-384.

