

**Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano
EL COLEGIO DE MÉXICO**

**Maestría en Estudios Urbanos
Generación 1995-1997**

**EL CENTRO EN LA ENCRUCIJADA:
TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS Y POLITICAS
URBANAS EN LA DELEGACION CUAUHTÉMOC (1980-1997)**

trabajo que presenta

Pablo José Fonet Gil



para obtener el grado de Maestro en Estudios Urbanos

Director: Manuel Angel Castillo García

Lectora: María Eugenia Negrete Salas

México, D.F., 2000

**A María Eugenia
A Marcelo y Alejandro**

Del carácter de los habitantes de Andria merecen recordarse dos virtudes: la seguridad en sí mismos y la prudencia. Convencidos de que toda innovación en la ciudad influye en el dibujo del cielo, antes de cada decisión calculan los riesgos y las ventajas para ellos y para el conjunto de la ciudad y de los mundos.

**Italo Calvino
Las ciudades invisibles**

La historia de la Ciudad de México es la historia de sus sucesivas destrucciones [...], como si la cultura no fuera cosa de acumulación sino de desplazamiento.

**Gonzalo Celorio
México, ciudad de papel**

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas e instituciones. En primer lugar, tengo una deuda de gratitud con el Centro Nacional de Conservación, Restauración y Museología de La Habana, y en especial con su directora, Isabel Rigol, por el apoyo brindado para la realización del curso de Maestría.

Asimismo, agradezco a El Colegio de México por la beca otorgada y por las facilidades puestas a mi disposición. Agradezco en particular al colectivo de profesores del CEDDU, sobre todo a Gustavo Garza y Martha Schteingart, por sus orientaciones durante el difícil proceso de conformación del tema de investigación. A María E. Negrete, que fungió como lectora y a quien debo una reflexión que resultó fundamental para el trabajo. Reconozco de forma especial los comentarios, sugerencias y el apoyo brindado por el director de tesis, Manuel A. Castillo. Agradezco igualmente la comprensión de Crescencio Ruiz y Valentín Ibarra, coordinadores de la Maestría, y a Liz Evia Ramón, por su decisivo apoyo en la elaboración del documento final. El apoyo cartográfico paralelo se lo debo a Verónica Montoya, del Departamento de Servicios de Cómputo de El Colegio.

Estoy en deuda, con muchas personas que me apoyaron durante el trabajo de campo: Gustavo Zarco, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DDF; Gustavo Rojas del Colegio de Arquitectos; Guillermo Ramírez; Ana E. Yáñez en la Delegación Cuauhtémoc; y a los que facilitaron la investigación en las bibliotecas del DDF, INEGI, IFE, Nacional y Central. A Javier Camas, por facilitarme el acceso a una información estadística que resultaba indispensable. A Enrique Velázquez en CENVI. A René Coulomb y Angel Mercado, a quienes debo útiles comentarios en las postrimerías del trabajo. A Peter Ward, Gary Gordon y especialmente a Susan Eckstein, por compartir su experiencia y por su generosidad al ofrecerme sus trabajos.

Quiero agradecer, por último, la hospitalidad y el afecto recibido, sin excepciones, durante mi estancia de dos años en México. El ambiente favorable en que desarrollé el curso y la misma investigación, me ha permitido la libertad de hacer todos los comentarios --algunos probablemente polémicos-- que el lector encontrará a lo largo de este trabajo. Confío que serán recibidos con igual comprensión.

Finalmente, agradezco a mi familia, que soportó mi ausencia y me brindó el estímulo para seguir adelante.

P.F.G., La Habana, agosto de 1999

INDICE GENERAL

INTRODUCCION [1]

CAPITULO 1. LA CIUDAD: CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA INTERNA. [10]

1.1. Reflexiones iniciales: el centro como objetivo. [10]

1.2. La “formación del Centro”: el tránsito de la ciudad a la Ciudad. [14]

1.3. Territorio y movimientos sociales: los sismos de 1985. [19]

CAPITULO 2. EL CENTRO: DE LA METROPOLI AL BARRIO. [23]

2.1. El mosaico metropolitano: la visión desde afuera. [23]

2.2. El Centro fragmentado: la visión hacia adentro. [34]

2.3. Población y centralidad. [38]

CAPITULO 3. EL ESPACIO: ACTORES Y PLANEACION. [42]

3.1. Escenario y actores: ¿el Centro para quién? [42]

3.2. Conflictos y planeación en la Ciudad de México. [48]

3.3. El espacio político “formal”. [55]

CAPITULO 4. LA POLITICA: LOS PLANES Y LOS HECHOS. [60]

4.1. Los planes. [60]

4.2. Los hechos. [69]

4.3. A manera de epílogo: las perspectivas del Centro. [80]

CONCLUSIONES [86]

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS [95]

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Distrito Federal y Ciudad de México: Evolución de la población, 1900-1970. [15]

Cuadro 2. Ciudad de México: Evolución de la población por cuarteles, 1940-1970. [17]

Cuadro 3. Distrito Federal y Delegaciones de la ciudad central: Evolución poblacional, 1970-1995. [18]

Cuadro 4. Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc: Comparación entre variables de población seleccionadas, 1980-1990. [25]

Cuadro 5. Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo total, 1980-1993. [27]

Cuadro 6. Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo por sectores, 1980-1993. [28]

Cuadro 7. Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo e Índice de Especialización Económica (IEE) por subsectores, 1980-1993. [30]

Cuadro 8. ZMCM: Población, empleo manufacturero e Índice Empleo-Población (IEP) por entidades, 1980-1995. [32]

Cuadro 9. Delegación Cuauhtémoc: Características de la población por zonas según variables seleccionadas, 1990. [36]

Cuadro 10. Delegación Cuauhtémoc. Empleo y Población por zonas, 1990-1995. [37]

Cuadro 11. Resultados del método de Análisis Factorial por niveles urbanos. [39]

Cuadro 12. Comportamiento de los “factores” según variables demográficas, por zonas urbanas. [40]

Cuadro 13. Distrito Federal y zona central: Comportamiento electoral, 1979-1997. [57]

Cuadro 14. Delegación Cuauhtémoc: trámites de construcción, 1983-1997. [74]

Cuadro 15. Los planes y los hechos. [78]

Recuadro 1. Metodología para la selección de variables. [24]

Recuadro 2. Metodología para la conformación de zonas. [34]

SIGLAS UTILIZADAS

AGEB: Area Geoestadística Básica.

ARDF: Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

CBD: Distrito Central de Negocios.

CONAPO: Consejo Nacional de Población.

DC: Delegación Cuauhtémoc.

DDF: Departamento del Distrito Federal.

DF: Distrito Federal.

ICOMOS: Consejo Internacional para los Monumentos y Sitios.

IEE: Índice de Especialización Económica.

IEP: Índice Empleo-Población.

INAH: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

INBA: Instituto Nacional de Bellas Artes.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

ONG: Organización No Gubernamental.

PAN: Partido Acción Nacional.

PEA: Población Económicamente Activa.

PIB: Producto Interno Bruto.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

SMR: Santa María la Ribera.

TC: Tasa de crecimiento (ver nota al pie del Cuadro 2).

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ZEDEC: Zona Especial de Desarrollo Controlado.

ZMCM: Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

INTRODUCCION

Fundamentación: el Centro como problema.

Toda ciudad crece, obviamente, alrededor de su centro. En la medida en que crece lo “encierra” y, en la mayoría de los casos y de manera simultánea, lo “abandona”. Los centros --sobre todo en ciudades que experimentan algún grado de metropolización-- son zonas con características propias y diferentes del resto de la ciudad, diferencias que tienen que ver, entre otras, con ciertas características socioeconómicas derivadas de las funciones que se cumplen en el área. De hecho, muchas de estas zonas parecen encontrarse en una etapa de transformación, lo que se manifiesta en la disminución sistemática de su población residente y en la desaparición de actividades económicas tradicionales.

El abandono de los centros se acentuó en las últimas décadas como consecuencia de la rápida urbanización y la pérdida de algunas de sus funciones tradicionales más dinámicas, los cambios en los usos del suelo y el desinterés, tanto del sector público como privado, para seguir invirtiendo en ellos. Un abandono que refuerza la situación de pobreza y marginación que afecta a la población residente en estas zonas. En muchos casos se trata de centros que se caracterizan además por su antigüedad, con una trama urbana que se antoja “incompatible” con la vida contemporánea, con una parte considerable de sus edificios necesitados de una urgente atención constructiva, y la existencia de una infraestructura obsoleta. Este abandono se torna crítico cuando se toma conciencia del costo que supondría su conservación y la imposibilidad --o dificultad-- de asumirlo.

El valor social y económico de los centros no se reduce al valor testimonial de sus monumentos. Se trata, ante todo, de zonas que ofrecen “lecciones de vida comunitaria y un potencial económico generalmente no utilizado” (Hardoy, en Pérez Montás, 1991), por lo que revertir esta situación de abandono se vuelve, cada vez más, impostergable. Se impone una rehabilitación integral de estas zonas que tenga en cuenta, entre sus prioridades, la conservación de la población y el mejoramiento de su nivel de vida, la densificación del territorio en aras de un mayor aprovechamiento de sus potencialidades, y la elevación de la calidad de los servicios.

Estos objetivos básicos no están, sin embargo, al margen de ciertas interrogantes: ¿es realmente necesario revertir este proceso de pérdida de población y crecimiento del empleo terciario? ¿Se sabe cuál es la relación (numérica) “ideal” entre una actividad y otra? ¿Pertenece el centro --o, planteado de otra forma--, debe recuperarse el centro para quienes lo viven y lo usan para sus actividades cotidianas, para el resto de la ciudad que hace uso esporádico de él o, como muchos quisieran, para los turistas? ¿O simplemente debe ser recuperado para todos y cada uno de ellos? Dicho en otras palabras: ¿es el centro un barrio más de la ciudad o requiere ser tratado de manera especial? En este sentido cabría igualmente plantearse otras interrogantes, no sólo en el plano práctico sino también ético: Por ejemplo, ¿hasta qué punto es válido defender a ultranza el derecho de los residentes

a vivir allí, cuando con frecuencia tanto el modo en que se establecieron como la forma en que han vivido tradicionalmente contradicen las normas más elementales de legalidad y humanidad? Más aún, ¿quiénes decidirían quién debe vivir allí o no?

Los estudios urbanos en América Latina se han reorientado a partir de la década de 1970, cuando el crecimiento desmedido de las grandes urbes relegó a un segundo plano la tradicional dualidad ciudad-campo para priorizar la dinámica y los conflictos metropolitanos, lo que impulsó a su vez el estudio de los distritos centrales, su decadencia y perspectivas de rehabilitación (Valladares y Prates, versión Internet). Sin embargo, el tema ha recibido poca atención, en contraste con la que se ha prestado a los asentamientos periféricos (Schteingart y Azuela, 1990; Ward, 1993). En consecuencia, algo similar ha ocurrido respecto al énfasis que los funcionarios públicos y los planificadores han dedicado al combate de la pobreza, casi exclusivamente en las zonas periféricas (Slater, 1975).

En este sentido, el análisis del proceso de planeación resulta crucial. De un lado, porque permite evaluar hasta qué punto es viable la concentración y tipo de funciones que se atribuyen al centro, las relaciones de aquéllas con la población y las características de esta última. De otro, porque permite analizar hasta qué punto la planeación es esencialmente un “mecanismo regulador en aras de la equidad territorial” o, simplemente, un “instrumento del Estado” para conformar la ciudad según los intereses de determinados sectores sociales (Castillo, 1988).

En la Ciudad de México, como en otras partes, los planeadores persisten en la meta de revertir el proceso de disminución de la población residente en las zonas centrales, pero las medidas resultan, a todas luces, insuficientes. Existe un “ideal” de población en términos cuantitativos, pero que no ha contado con una base real en términos de su implementación. Tampoco se concede atención al aspecto cualitativo del problema. Aquí el valor del centro suele asociarse casi exclusivamente a su carácter monumental y, derivado de ello, a sus potencialidades desde el punto de vista turístico.

2

Con el presente trabajo intento analizar la dinámica de la población y la actividad económica en la zona más antigua de la Ciudad de México --la Delegación Cuauhtémoc, “El Centro” de manera genérica--, distinguiendo por una parte a esta zona del resto del territorio y, por otra, las distintas áreas que la conforman, entre las que se encuentra uno de los centros históricos más importantes de América Latina. Hago énfasis en lo sucedido en las últimas dos décadas: en el plano económico, desde el abandono de la tradicional política del “Estado de bienestar” hasta los nuevos esquemas neoliberales; en el plano político, el tránsito del sistema autoritario a la sociedad plural. Entre ambos momentos, y como telón de fondo, la ciudad que crece sin límites junto a otra que se pierde por el abandono o los desastres naturales, a lo que se suma una crisis que, desde 1980, acompaña a este país y esta ciudad.

Todos estos factores parecen haber afectado especialmente al Centro, a juzgar por los cambios demográficos, sociales y económicos que ha experimentado en estos años. De hecho, un primer acercamiento a los censos económicos y demográficos nos permite apreciar la disminución sistemática de la población residente en la ciudad central y el comportamiento desigual en relación con el empleo: disminución o crecimiento lento durante la década del ochenta y luego un aumento en el primer lustro de los noventa. Es en este contexto donde se han producido los mayores intentos por incidir de manera ordenada en el “desarrollo urbano” de la ciudad y las delegaciones. Relacionar los cambios reales y lo planteado en los planes gubernamentales es, precisamente, uno de los objetivos principales de este trabajo.

El Centro --se dice-- se derrumba por la pérdida de su población residente, por su deterioro progresivo y por la desaparición de su economía tradicional. Sigue siendo, sin embargo, el corazón histórico de la ciudad, marco de una intensa actividad económica y asiento de los poderes del Estado. Es, por ello, lugar de símbolos y manifestaciones: de celebración en torno al Ángel de la Independencia, de marchas por demandas cotidianas en el Zócalo o por cambios de mayor alcance, como fue una vez el caso de Tlatelolco. Si en todas las ciudades el centro es un símbolo, más lo es aquí, donde la mayor de las culturas prehispánicas decidió “conquistar” el lago y construir sobre él su ciudad, para ser conquistados a su vez y construir una nueva, de hecho una de las más grandes y complejas del mundo.

Hipótesis

Las políticas urbanas puestas en práctica por el gobierno en relación con el centro de la ciudad, dada la forma insuficiente en que consideran las características y distribución de la población residente, así como la dinámica de empleo y del mercado inmobiliario, han sido incapaces de revertir un proceso de pérdida sistemática de población y empleo manufacturero, al tiempo que han estimulado una “terciarización” que responde a las normas del mercado del suelo, todo lo cual afecta de manera especial a los grupos sociales más desfavorecidos.

Definiciones

El interés por aclarar y precisar definiciones a menudo confusas es parte del objetivo de este trabajo, sobre todo en lo referido a las **escalas urbanas**. Aquí se analiza el comportamiento de variables estadísticas y planes en áreas con marcadas diferencias históricas, urbanas y culturales, las cuales presuponen una dinámica social y económica particular. El objeto de estudio estará referido pues, indistintamente, unas veces a entidades administrativas como la Delegación Cuauhtémoc y el Distrito Federal, otras a zonas definidas por criterios diferentes: zona metropolitana, contornos o anillos, ciudad central, centro histórico, colonias o áreas geoestadísticas, además de otras definiciones de amplia utilización en contextos diferentes y manejadas eventualmente, como *inner city* o CBD. A los efectos del trabajo creo conveniente definir algunos de esos conceptos.

Zona Metropolitana: El territorio que forman el Distrito Federal con sus 16 delegaciones, y 27 municipios conurbados del estado de México (según definición de CONAPO referida a 1990).

Contornos (o anillos) metropolitanos: Delimitación de la Zona Metropolitana en función del proceso de crecimiento de la urbe y su relación con el centro (ciudad central y tres anillos periféricos).

Ciudad de México: El distrito central de la ciudad hasta 1970, en adelante el área comprendida por el Distrito Federal.

Ciudad central: el territorio de la llamada, hasta 1970, “ciudad de México”, y que hoy comprende las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Zona central (“el Centro”): El territorio comprendido por la Delegación Cuauhtémoc.

Centro histórico (zona de monumentos): El área definida por ley como de conservación por sus valores históricos y culturales. Coincide aproximadamente con la ciudad existente a fines del siglo XIX y, dentro de ella, la ciudad colonial. En la zonificación que se maneja en el segundo capítulo nos referimos también a esta área como “Centro”, reflejando esta doble delimitación.¹

Áreas geoestadísticas básicas (AGEB): Unidad territorial definida con fines estadísticos, desagregada dentro del nivel municipal (153 en total en la Delegación Cuauhtémoc).

Otra definición clave a los efectos de este trabajo se refiere a un concepto que funciona como hilo conductor de la investigación: las características y tendencias de la **centralidad**. La estructura interna de la ciudad ha sido analizada tradicionalmente a través de múltiples modelos, relacionados con la sociología (ecológicos), economía (mercado de suelo), demografía (densidad de población), planeación urbana (funcionalidad) o geografía (sistema de asentamientos y difusión espacial) (Korcelli, 1992). Dado que el trabajo intenta cualificar el carácter de los cambios --funcionales y demográficos-- que se están produciendo en esta zona de la ciudad, estoy proponiendo un análisis de este proceso que toma en cuenta principalmente el modelo ecológico --desarrollado a partir de los estudios de la Escuela de Chicago en la década de 1930--, y que considera la ciudad como un “mosaico” que concentra en ciertos espacios a grupos sociales homogéneos.

En buena medida incorporo también elementos de otros modelos --especialmente la “teoría del lugar central”--, aunque por el objetivo del propio trabajo intento restarle peso dentro del análisis, haciendo prevalecer el factor “social” sobre el estrictamente geográfico. Este modelo, desarrollado desde los años veinte por Lösch y Christaller para el nivel territorial, ha sido aplicado también para el nivel intraurbano desde finales de la década del cincuenta. Básicamente, esta teoría plantea que cada función exige un área mínima (umbral) en términos de cantidad de población, cantidad que varía de acuerdo a la demanda que dicha función genera y

¹La totalidad del perímetro A del centro histórico, y aproximadamente el 75% del perímetro B se encuentran dentro de la Cuauhtémoc. El 25% restante corresponde a la Venustiano Carranza.

la frecuencia con que se utiliza. En consecuencia, las funciones con “alto umbral”, las que satisfacen necesidades esporádicas o son requeridas por sectores pequeños de población, aparecen concentradas y sirviendo a grandes áreas. Esta teoría, que ha sido ampliamente estudiada y utilizada en los análisis territoriales, exige en la práctica tantas condiciones previas que resulta definitivamente inoperante, además de que establece una estructura jerárquica (la “ciudad como un árbol”, según el símil de Alexander) que suele ser excesivamente rígida.

En resumen, asumo en esta tesis una combinación de factores sociales, económicos y demográficos que me permiten explicar, a través de ciertos indicadores generales (cuantitativos y cualitativos), las tendencias pasadas y la dinámica que prevalece actualmente en el Centro. Al conjunto de factores o indicadores ligados al fenómeno de la centralidad (especialmente en relación con la población y el empleo), voy a denominar en este trabajo y como forma distintiva, **centrización**.

Otro aspecto crucial que abordo es el referido a las **transformaciones sociales y económicas** producidas en el territorio, es decir, al proceso de cambios en términos cuantitativos (volumen de población y oferta de empleo),² y en términos más cualitativos (a través de variables relacionadas con la población residente). Puede tratarse de un proceso más o menos “natural”, ya sea de *guetización* o *gentrificación* (realmente “productos” de la dinámica del mercado de suelo urbano), o resultado de una política más o menos clara dirigida a este fin por parte de cualesquiera de los actores sociales. En relación con las áreas centrales, este trabajo se refiere a políticas urbanas de **rehabilitación** cuando se persigue la reversión de tendencias urbanísticas, arquitectónicas, sociales o económicas reconocidas como negativas (**declinación**) para el funcionamiento de la ciudad (Garrocho, 1995).

El trabajo considera una clasificación de los Planes Urbanos, Leyes y Reglamentos (**políticas**, de manera genérica) en función de su alcance. Las generales serían aquellas elaboradas para dos de los niveles de gobierno (nacional y entidad federativa), de las que se desprenden las directrices para la elaboración de las políticas principales, referidas exclusivamente a la Delegación Cuauhtémoc. Eventualmente me referiré también a políticas secundarias, aquellas que por tener carácter sectorial no persiguen directamente objetivos de tipo urbano, pero que afectan en gran medida la zona central de la ciudad.

Por último, asumo la **planeación** (o planificación) como el conjunto de normas que orientan la acción del sector público --así como del privado y de la ciudadanía en general-- hacia una utilización óptima de los recursos disponibles, con el fin de mejorar la calidad de vida e impulsar un desarrollo armónico e integral del territorio.

²El interés por comparar población y empleo me llevó a contemplar en este último caso el número de empleados, en lugar del de unidades o establecimientos, presumiblemente más ilustrativo para analizar los efectos del proceso de transformaciones en el Centro.

Objetivo general

Elaborar un diagnóstico sobre la situación sociodemográfica en la zona central de la Ciudad de México y analizar las políticas urbanas relacionadas con ella, para determinar en qué medida la dinámica demográfica y socioeconómica ha condicionado dichos planes, y hasta qué punto éstos han logrado incidir en el desarrollo de este sector tan importante de la ciudad.

Objetivos específicos

- 1. Analizar la dinámica poblacional y socioeconómica de la zona central de la Ciudad de México, y determinar las variables (en términos de población y de actividad económica) donde se manifiestan los mayores cambios.**
- 2. Establecer una comparación entre los planes urbanos, especialmente los elaborados para la Delegación Cuauhtémoc en 1982, 1987 y 1997, tomando en consideración lo planteado en cada uno de ellos en temas como población, empleo y centralidad.**
- 3. Evaluar la viabilidad de las estrategias relacionadas con la población residente en la zona y sus perspectivas, teniendo en cuenta los cambios sociales, económicos e institucionales que vive el país.**

Metodología

El desarrollo de este trabajo fue concebido a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de la situación prevaleciente en una parte de la ciudad (el Centro), así como su relación con lo sucedido en el conjunto de ésta y en el ámbito nacional. He intentado inducir, a partir de estos análisis, algunas características básicas del fenómeno de la *centrización*. Para ello me propuse el desarrollo de los siguientes aspectos (etapas, a la postre):

- 1. Revisión y análisis de bibliografía general, sobre el tema (áreas centrales y centros históricos) y sobre el territorio (la Ciudad de México, con énfasis en su proceso de crecimiento).**
- 2. Recopilación y procesamiento de información estadística, tomando como base los Censos Económicos de 1980, 1985, 1988 y 1993; y los Censos de Población y Vivienda de 1980, 1990 y (el Censo de) 1995.**
- 3. Recorridos por la zona central de la ciudad, que permitieran un mayor conocimiento del territorio a nivel perceptual y ayudaran a definir los criterios de delimitación utilizados en este trabajo.**
- 4. Entrevistas personales, principalmente con funcionarios públicos e investigadores del sector académico, que me permitieran obtener información de primera mano y discutir puntos de vista sobre la temática y sobre el territorio.**
- 5. Revisión de prensa escrita, básicamente periódicos de tirada nacional que abordan de manera sistemática la problemática de la zona central de la Ciudad de México.**

6. Revisión de Leyes relacionadas con la temática urbana, así como Planes y Programas de carácter nacional o elaborados para la ciudad y su centro, sobre todo los promulgados a partir de 1980.

7. Uso de Sistema de Información Geográfica (Programa ArcView 3.0) para el análisis cartográfico, que facilitara una explotación adecuada de la abundante información estadística disponible.

Limitaciones

La investigación relacionada con los cambios socioeconómicos y la planeación en áreas centrales urbanas, cuenta con pocos antecedentes en el contexto mexicano y latinoamericano, lo que dificulta cualquier comparación de carácter empírico e incluso reflexiones sobre aspectos más teóricos. En efecto, no abundan los trabajos que --más allá de la comprobación de una tendencia determinada--, se propongan un análisis cuantitativo y cualitativo amplio de los planes urbanos, así como de la capacidad institucional para su implementación.³

De manera específica, he enfrentado una limitación importante al no poder realizar comparaciones sobre la dinámica demográfica y económica al interior de la zona central para todo el período. Como se advierte a lo largo del trabajo, las comparaciones de este tipo sólo son posibles a partir de 1990, cuando se estableció la información sistematizada a través de las AGEB.

La dificultad en el acceso a cierta información me ha impedido utilizar variables específicas en relación con la dinámica del Centro, más allá de los datos demográficos o de la actividad económica (a través del empleo), como hubiera podido ser el caso de la evolución del precio del suelo o la actividad constructiva (magnitud de las intervenciones y uso, por ejemplo). Me he limitado a presentarlos de manera general.

Por otro lado, mi definición de "centro" no siempre toma en cuenta la falta de homogeneidad dentro de él o la existencia, fuera de sus límites, de zonas con "síntomas de centralidad" similares. Esta ambigüedad, con respecto al primer caso, hace que se formulen generalizaciones a menudo contradictorias en el análisis de algunos indicadores, inevitable en tanto se asume una equivalencia entre "el Centro" y un territorio grande --algo más de 30 kilómetros cuadrados-- y complejo como es la delegación Cuauhtémoc. En el segundo caso, impide que se realicen comparaciones entre zonas con características similares, para así comprobar si se trata o no de un fenómeno generalizable. La "Ciudad", por su parte, se presenta en

³Es obvio que pueden encontrarse una gran cantidad de trabajos que abordan, de manera más o menos parcial, los conflictos en los centros (e incluso en "nuestro" Centro), lo que el lector podrá advertir a lo largo de estas páginas. En este sentido, recomiendo especialmente el estudio llevado a cabo por un grupo de investigadores mexicanos y canadienses para la ciudad de Puebla (compilado por Pérez y Polèse, 1996).

la mayoría de los casos como el territorio que comprende el Distrito Federal, en lugar de la Zona Metropolitana, como sería más correcto.⁴

Por último, una limitación que de alguna manera puede haber influido en las conclusiones del trabajo es la imposibilidad de consultar algunos de los planes de manera íntegra, por no encontrarlos en ninguna oficina gubernamental o archivo visitado, debiendo conformarme en estos casos con una versión abreviada de los mismos, lo que por lo demás hago constar en las referencias bibliográficas.

Estructura de la tesis

La tesis está dividida en cuatro partes: un primer capítulo donde se aborda de manera general el tema de las áreas centrales y, de forma específica, el proceso de crecimiento y los problemas derivados de éste en la Ciudad de México. En un primer inciso se resumen algunos elementos importantes sobre la problemática de estas áreas, y se definen ciertos rasgos generales de la *centrización*. A continuación se describe el proceso de crecimiento urbano y la dinámica demográfica que ha tenido lugar en la Ciudad de México. Por último, dedico un inciso al impacto de los sismos de 1985, no sólo como prueba del alarmante nivel de vulnerabilidad subyacente, sino por los cambios que produjeron en la forma de “hacer política”, por la recuperación de la noción e importancia del Centro, y por el inusual interés suscitado por una población que pasó, de repente, al centro del debate sobre la ciudad.

El segundo capítulo está dedicado a uno de mis objetivos fundamentales: caracterizar la situación sociodemográfica de la zona central de la ciudad y establecer la relación que existe entre la población residente y la actividad económica. Este fenómeno es presentado en un primer inciso para las cuatro escalas urbanas mayores (Zona Metropolitana, Distrito Federal, ciudad central y delegación Cuauhtémoc), y en un segundo inciso para las diferentes zonas en las que se ha dividido la delegación a los efectos de este trabajo. Finalmente se aplica un método de análisis matemático para el estudio de la ciudad en función de la escala territorial y ciertos indicadores poblacionales, tomando en cuenta aspectos demográficos (composición por sexo, edad y entidad de nacimiento); socioeconómicos (instrucción, tipo de actividad e ingresos); y de vivienda (hacinamiento, disponibilidad de servicios y formas de propiedad). En cuanto a los indicadores económicos, se toma en cuenta únicamente el volumen de personal ocupado en las tres actividades consideradas como de “base urbana” (manufacturas, comercio y servicios).

⁴Una de las limitaciones más serias que enfrenta este trabajo, por ejemplo, es la ausencia de fuentes que refieran el destino de las migraciones internas a nivel municipal. Los censos de población sólo presentan el lugar de origen y destino para las entidades federativas, por lo que es imposible determinar el destino de los que emigran desde un municipio o delegación, así como los movimientos que se producen dentro de la propia entidad.

El tercer capítulo se ocupa de analizar la ciudad y la planeación como resultado de un proceso permanente de confrontación entre los diversos actores sociales. Un primer inciso analiza los conflictos que se generan en esta zona compleja y su incidencia en el proceso de planeación, donde chocan, por una parte, los intereses del Estado, el sector privado y los sectores populares, y por otra, dentro del propio aparato estatal, los intereses federales y locales. Un segundo inciso pasa balance a este tema para el caso específico de la Ciudad de México. A continuación se analiza el comportamiento de la política "formal" (electoral), comparando el Centro con el conjunto de la Ciudad. Se trata, por un lado, de caracterizar la zona de estudio, y por otro, de relacionar este aspecto con la presencia del tema "zona central" en la agenda política.

El cuarto capítulo sintetiza el objetivo del trabajo, al comparar lo sucedido a partir de 1980 en cuanto a la dinámica demográfica y económica, y lo que establecen y pudieran haber conseguido las políticas urbanas. Primero se hace un "balance" de los planes urbanos más importantes a los tres niveles (nacional, Distrito Federal y delegación), poniendo énfasis en los aspectos relacionados con la zona central de la ciudad, especialmente en cuanto a la población y la actividad económica. Después se consignan "los hechos" y se intenta describir en qué medida unos y otros (planes y realidad) se han condicionado mutuamente a lo largo de estos años. Por último, se anticipa, a manera de pronóstico, un nuevo escenario para la zona, teniendo en cuenta los cambios sociales, económicos, políticos e institucionales que se han ido produciendo últimamente en ella.

Capítulo 1. LA CIUDAD: CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA INTERNA.

1.1. Reflexiones iniciales: el centro como objetivo.

El centro es resultado del crecimiento urbano. En las localidades pequeñas, donde el espacio público pareciera igualmente accesible para todos los grupos sociales, la percepción del centro es confusa y sus límites imprecisos. No hay época constructiva o estilo arquitectónico que distinga unas zonas de otras, a no ser por la iglesia emblemática situada junto a la plaza principal. Cuando la ciudad crece, los espacios públicos adquieren nuevas funciones y la gente se concentra en zonas residenciales diferenciadas, según el lugar que ellos mismos ocupan en la sociedad. En ocasiones la ciudad crece vertiginosamente, incorporando otras localidades menores: entonces “la iglesia” y “la plaza” pasan a ser una más entre otras, y la gente deja de identificarse con lo que una vez fueron sus lugares habituales. Es el surgimiento de la metrópoli, ese fenómeno que Wright Mills describió como “el horrible, hermoso, repugnante y magnífico desparramamiento de la gran ciudad”.⁵

El crecimiento urbano no es otra cosa que la construcción de los suburbios, con sus peculiaridades urbanísticas y su ruptura de las normas tradicionales. Estas zonas pueden ser de tres tipos: residenciales (en asentamientos espontáneos con población de pocos recursos o planificados para población de alto nivel); industriales (también ambivalentes: fábricas contaminantes que salen del centro y nuevas instalaciones de alta tecnología); o facilidades recreativas (Dézert, 1988). Sea cual fuere el uso y cualificación de esta zona nueva, el resultado será siempre el “estrangulamiento” de la ciudad precedente, un conflicto en el que esta última intenta sacar ventaja gracias a su localización y accesibilidad (Lloyd y Dicken, 1977). El centro ha sido visto tradicionalmente como una distancia física, tanto más lejano cuanto mayor es la ciudad, aunque existe consenso de que son los tiempos y los costos --más que la distancia-- los que establecen la “fricción” como medida real de la actividad humana (Gatrell, 1983).

Hay varias maneras de definir el centro. Existe por lo general un centro por antonomasia, impreciso en sus límites pero firmemente enraizado en la conciencia popular. Hay un centro geográfico alrededor del cual crece la mancha urbana, en dependencia del entorno y la forma en que históricamente la ciudad se comunicó con el exterior. Hay otros centros, cambiantes e imprecisos, que pueden abarcar grandes sectores urbanos especializados y multifuncionales, o limitarse a simples ejes y conjuntos comerciales, focos barriales o incluso cierta actividad comercial itinerante (Lynch, 1981).

⁵Existen múltiples “definiciones técnicas” de este fenómeno. Para Luiz C. Costa, por ejemplo, “la metrópoli es una ciudad-región que, a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial, induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político-administrativas que les correspondían” (citado por Calcagno, 1972).

El uso de conceptos relacionados con el centro depende a su vez de las características del proceso de urbanización. En los Estados Unidos se utiliza el término de “ciudad central” más que el espacialmente impreciso *inner city* usado en el Reino Unido (Ward, 1993). En América Latina es más frecuente hablar del “centro histórico”, lo que explica la prioridad que se concede en nuestros países a la conservación de edificios y espacios urbanos de alto valor cultural.⁶

El centro histórico viene a ser la definición de algo establecido en la conciencia popular: una zona antigua que es reconocida tanto por la población como por el sector académico y los políticos. Allí esta “legitimidad” cobra forma y se traduce en “legalidad”, una vez que es objeto de leyes y planes urbanos particulares. A diferencia del centro histórico, otras áreas centrales menos antiguas (aunque parecidas por su urbanismo, su arquitectura y por las redes sociales que se crean), apenas consiguen el reconocimiento de grupos de residentes organizados (principalmente en colonias de clase media), o por una parte del sector académico preocupado por la conservación de la cultura tradicional y la imagen de la ciudad, como medio de defensa frente al carácter despiadado de la especulación inmobiliaria.

En cualquier caso, la concepción del “centro” como espacio geográfico resulta cada vez menos importante, si se compara con la consideración que se hace de él como espacio social. El propio patrimonio histórico se transforma de “acervo” (al margen de los conflictos sociales) en “construcción social”, un cambio de percepción que parece estimular la participación de la población en los programas de rehabilitación (Rosas, 1996).

La centralidad considera, obviamente, una dimensión funcional que se basa en la relación entre población residente y empleo. Al hacer énfasis en el aspecto funcional --más que en criterios históricos, culturales, sociales o urbanísticos--, la centralidad admite la dispersión en las grandes ciudades, por lo que es posible reconocer un número ilimitado de centros, con características y dinámica propia.⁷ Lo importante de este tipo de definición “incluyente” es que modifica (en ocasiones de forma sustancial) paradigmas ampliamente aceptados, como es el caso de la concentración de grupos minoritarios en las áreas centrales de las grandes ciudades.

⁶Es importante distinguir las características propias de este tipo de áreas, para evitar presupuestos teóricos falsos y, en consecuencia, propuestas incompatibles con determinado contexto: aunque las ciudades latinoamericanas y anglosajonas se asemejan en que ambas muestran una tendencia al desplazamiento de población, y muchas de ellas llevan a cabo procesos de rehabilitación en gran escala, existen diferencias significativas respecto a su importancia arquitectónica y simbólica, al peso de la “cultura de barrio”, la magnitud de los cambios demográficos, e incluso a la inversión económica asociada a dicho proceso (Ward, 1993).

⁷Una definición reciente acuñada en Estados Unidos define como ciudad central a aquella que se constituye en la “ciudad principal” de la metrópoli (siguiendo los límites definidos por la división administrativa) y a cualquier otra que supere determinado umbral de población y un *ratio* en relación con el empleo (Ottensmann, 1996).

Esta virtual “multiplicación de centralidades” estaría en concordancia al mismo tiempo con las exigencias, cada vez mayores, de lograr una efectiva “construcción metropolitana”. La creación de centros urbanos supondría una poderosa iniciativa pública que se convierte en estímulo a la inversión privada, no sólo con el objetivo de multiplicar los centros existentes o recuperar ciertas funciones en los antiguos espacios degradados, sino con el fin de promover operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad y proporcionar una fuerte “imagen de modernidad” al territorio (Borja, 1996).

Los estudios sobre la estructura intraurbana han proliferado en años recientes, sobre todo a partir de la contraposición entre la más tradicional propuesta ecológica y la nueva sociología urbana (Gottdiener y Feagin, 1990). El debate se ha orientado hacia diversos temas, uno de los cuales es, precisamente, la reestructuración de la ciudad central. Para los ecologistas, el problema de los centros no es sino consecuencia de “la adaptación al crecimiento de la población y la creciente complejidad de la organización social”, pues en la medida en que la ciudad crece requiere la concentración y coordinación de funciones administrativas en su centro, estableciendo un equilibrio entre la actividad económica terciaria y la población, y expulsando otra que se considera “anticuada”: la manufactura. Esta hipótesis ha sido cuestionada por quienes advierten el error de no especificar las actividades que en efecto se están desplazando, así como el papel que las ciudades desempeñan en la economía nacional y global, más importante que su relación con el entorno urbano.

Para la nueva sociología urbana, la declinación de la ciudad central se explica por el papel de las ciudades y los centros en la economía global; el papel de las grandes corporaciones; el valor del suelo que condiciona la localización de la población, la industria manufacturera y los servicios; y, de manera importante, el impacto de las políticas de renovación estatales que benefician a ciertas empresas multinacionales, modificando radicalmente la imagen urbana y los niveles de especialización de estas zonas.

El estudio y las propuestas relacionadas con las áreas centrales ha cobrado fuerza recientemente, tras verificarse una tendencia generalizada a la “desurbanización”, uno de cuyos síntomas es el despoblamiento de la ciudad central (Berry, 1976).⁸ Es obvio que un proceso de esta magnitud no obedece simplemente (como ha querido hacerse ver) a un rechazo psicológico hacia el modo de vida urbano. Se trata de un proceso complejo en el que se conjuga la declinación del empleo agrícola y el “desbordamiento” poblacional en las grandes aglomeraciones urbanas, la dispersión del empleo manufacturero, y el auge de las industrias extractivas y las actividades de recreación (O’Sullivan, 1993). Debe tenerse en cuenta que este proceso no es

⁸Para Berry *counterurbanization* define el proceso de decrecimiento de áreas con mayor concentración de población --sobre todo de las zonas metropolitanas--, y el desplazamiento de dicha población hacia zonas no metropolitanas o periféricas. Knox (1994) hace una distinción entre *counterurbanization* y *deurbanization*, considerando esta última como un “escenario” de cambios cualitativos en relación con la población, la vivienda y el suelo.

resultado únicamente de mecanismos “naturales” de ajuste, sino de políticas gubernamentales basadas en el desarrollo de las regiones periféricas (United Nations, 1996). Dicho de otro modo, se trata de una imposición del mercado que ha contado con el apoyo estatal.

Sin embargo, este fenómeno --particularmente intenso durante la década de 1970-- no se mantuvo con la misma fuerza en los años siguientes. De hecho, ya ha comenzado a hablarse del “fin de los suburbios” y el inicio de una nueva época de desarrollo “post-suburbano” (Knox, ob. cit.). Más que tendencias definitivas, todo parece indicar que nos encontramos ante una nueva etapa del proceso de metropolización, etapas que podrían definirse como:

1ra.) Urbanización: rápido crecimiento en el centro.

2da.) Suburbanización: crecimiento rápido en el área alrededor del centro.

3ra.) Desurbanización: declinación del centro y, en menor medida, del área circundante.

4ta.) Reurbanización: el centro se “extiende” hacia el área circundante (United Nations, 1996).

Para muchos autores, sin embargo, la “problemática” de las áreas centrales no se debe tanto a la disminución cuantitativa de su población como a la selectividad del desdoblamiento, pues en la práctica los que se desplazan son principalmente aquéllos que cuentan con cierta posibilidad para acceder al menos a condiciones mínimas de habitabilidad en otra parte. Se quedan generalmente los más pobres, convirtiendo los centros en verdaderos “guetos para los desafortunados” (Lefèbvre, 1978).

En muchas grandes ciudades del mundo y especialmente en Estados Unidos, la *guetización* se ha convertido en tema prioritario de investigación y en eje de las políticas urbanas, debido a su estrecha relación con el factor étnico. En general, las áreas centrales han sido identificadas como “zonas marginales sin esperanza”, pues al deterioro físico y social que padecen se estaría sumando el supuesto “pobre nivel de iniciativa” de sus habitantes, a diferencia de lo que sucede en la periferia, donde habría una participación presumiblemente más activa de los pobladores en el mejoramiento de su hábitat.⁹

En este sentido las áreas centrales de América Latina constituyen un caso singular. Los centros de las ciudades latinoamericanas han padecido el desplazamiento de muchas de sus funciones habituales y el deterioro del centro tradicional, pero han

⁹ Si esta concepción resultaba exagerada en el pasado --dice Eckstein-- lo es mucho más ahora, luego que la crisis de los ochenta afectó profundamente a las economías de muchos países y requirió la aplicación de severas políticas de austeridad. En la actualidad sería más correcto hablar de una marginalidad con esperanza (“Slum of Hope”) en el centro, donde existen mayores oportunidades económicas, sociales y culturales; en contraposición a la marginalidad sin esperanza (“Slum of Despair”) de la periferia (Eckstein, 1990a).

tendido a conservar su “dignidad” debido a la permanencia de negocios importantes (los bancos, por ejemplo) o simplemente por su recuperación con fines turísticos (Romero, 1976). Muchos de estos núcleos se transforman gracias a sus valores estéticos, adaptando su vieja estructura a nuevas funciones (como “lugar de consumo y consumo de lugar”, al decir de Lefèbvre).

No obstante, en casi todos los casos los síntomas de declinación se mantienen latentes. Las deformaciones derivadas del crecimiento urbano acelerado ejercen un impacto a corto o largo plazo, a lo que contribuyen además las “rigideces del mercado y los controles excesivos por parte del aparato burocrático” (Townroe, 1996). Un ejemplo de ello es la incapacidad para dar soluciones al problema del empleo y el transporte, o el agravamiento de la situación habitacional en las zonas circundantes (la *inner city*), que suele ser una de las más pobres de la ciudad. Lo mismo sucede en relación con las deficiencias en el suministro de servicios públicos, atribuidas en parte a la antigüedad de las redes y la falta de mantenimiento, pero sobre todo a la ineficiencia gubernamental y la ausencia de medios institucionales para lograr soluciones efectivas (Hardoy et al., 1992).

La declinación y el colapso de los centros resulta inevitable, puesto que es resultado de los cambios en los procesos productivos y la diferenciación espacial del trabajo (en primer lugar la expulsión hacia otras zonas de la actividad industrial). Algunos autores consideran que la problemática de las áreas centrales no puede ser explicada únicamente a partir de su propia dinámica interna (características de la población y el empleo, o el propio factor psicológico), dado que se trata de problemas relacionados con la crisis de la economía en su conjunto, que enfrenta a las regiones entre sí y a la ciudad central con sus áreas periféricas (Massey, 1979).

1.2. La “formación del Centro”: el tránsito de la ciudad a la Ciudad.

La “formación del centro” remite a un doble proceso: objetivo, cuando la ciudad crece y lo nuevo encierra a lo antiguo; subjetivo, cuando no es el crecimiento tangible, sino el tiempo, el que le imprime un valor singular a esta zona en la conciencia de sus habitantes. Se trata, obviamente, de un proceso paralelo y recíprocamente moldeable. El segundo debe ser estudiado dentro del terreno sociológico y psicológico, como causa y consecuencia del primero, más ubicado en el terreno de la historia y la geografía. Este inciso aborda el primero de estos aspectos: la relación entre centro, ciudad y metrópoli en virtud del crecimiento y la estructuración administrativa de la Ciudad de México a lo largo de este último siglo.

Hay, lógicamente, rasgos comunes en el proceso de formación de la ciudad física y la ciudad administrativa. Uno de ellos, que el crecimiento de la primera condiciona y determina los límites --internos y externos-- de la segunda. En el caso de las grandes áreas metropolitanas, uno de los mayores problemas que se enfrentan en la actualidad radica, precisamente, en la dificultad para conciliar el alcance territorial y la estructuración de la ciudad administrativa, con el objetivo político de hacerla

“manejable” y más cercana a los intereses de los ciudadanos, independientemente de la supuesta coherencia espacial, social, histórica y económica del territorio.

Un proceso de este tipo ha tenido lugar a lo largo del último siglo en el Valle de México. El Distrito Federal experimentó cambios importantes luego de la reforma constitucional de 1928, cuando se modificaron una serie de aspectos relacionados con la municipalización y forma de gobierno en la ciudad, aunque se mantuvo una estructura territorial relativamente estable.¹⁰ Los cambios más importantes desde el punto de vista territorial se produjeron después del gran crecimiento urbano que tuvo lugar en la década del sesenta. De hecho, en el plano administrativo puede hablarse de dos grandes etapas: antes y después de 1970, momento en que se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. A partir de entonces la ciudad de México (Ciudad, con mayúscula, desde 1972) se dividió en cuatro delegaciones, una de las cuales fue la propia Cuauhtémoc.

Con respecto a la dinámica poblacional, vale decir que la ciudad de México concentraba en 1900 dos terceras partes de la población de un Distrito Federal que apenas rondaba el medio millón de habitantes (ver Cuadro 1). Esta relación se mantuvo sin grandes variaciones hasta 1921, debido a los ritmos de crecimiento relativamente parejos que se dieron en ambas zonas. Sin embargo, durante los años veinte la ciudad creció a ritmos muy superiores al resto de la entidad (casi el 6% anual contra apenas el 3.5%), lo que colocó la relación Ciudad-DF por encima del 80%. El crecimiento fue paralelo en ambos casos durante los años treinta, antes de que la tendencia se revirtiera a partir de 1940.

Cuadro 1. Distrito Federal y Ciudad de México: Evolución de la población, 1900-1970.

	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Distrito Federal	541516	720753	906063	1229576	1757530	3050442	4870876	6874165
Ciudad de México	368898	471066	615367	1029068	1448422	2234795	2832133	2902969
Ciudad/DF (%)	68.1	65.4	67.9	83.7	82.4	73.3	58.1	42.2

Fuente: Censos de Población para años respectivos.¹¹

¹⁰En 1900 el DF estaba formado por la ciudad capital y otros trece municipios (Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Milpa Alta, Mixcóac, San Angel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco). A partir de 1930 --tomando la conformación territorial en el momento del Censo de Población-- desaparecieron los municipios (a partir de entonces delegaciones) de Guadalupe Hidalgo, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (estos tres últimos incorporados al Distrito Central), y se incorporaron otras como Iztacalco, Tláhuac y La Magdalena Contreras. Las once delegaciones vieron incorporarse otra más, la Gustavo A. Madero, a partir de 1950.

En cuanto a la estructura interna de la llamada “ciudad de México”, los ocho “cuarteles” de 1921 se convirtieron en once en 1930, y doce a partir de 1940 y hasta 1970. Utilizaré una comparación de la población por cuarteles precisamente para este último período.

¹¹ La procedencia de la información se especificará únicamente cuando el cuadro se refiera a una fuente distinta de los Censos de Población o Económicos, los que aparecen citados al final en las Referencias Bibliográficas (sección Estadística).

A partir de los años cuarenta y como consecuencia de la recesión y los efectos de la Segunda Guerra Mundial, se inician en México --como en el resto de América Latina-- cambios importantes desde el punto de vista social y económico, que incluyeron el fomento de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, el creciente proceso de urbanización y las transformaciones de la estructura demográfica (de Oliveira y Roberts, 1989). A nivel intraurbano, el fin de la guerra y el consiguiente auge de la industria automovilística fueron, como en la mayor parte de las ciudades del mundo, un detonador en favor de la expansión urbana y el crecimiento de los suburbios (Newman y Kenworthy, 1989).¹²

A partir de entonces las tasas de crecimiento se separaron de manera significativa, y aunque disminuía década tras década para el Distrito Federal, llegó a duplicar los valores de la Ciudad durante los años cincuenta y fue más de diez veces superior en los sesenta, cuando el núcleo central apenas crecía, incluso en términos absolutos. La ciudad de México vio reducir su peso en relación con la entidad hasta el 58% en 1960 y se derrumbó por debajo del umbral del 50% hacia mediados de esa década. El período comprendido entre 1950 y 1980 --que ha sido definido como de "dinámica metropolitana" (Garza, 1990)--, se caracterizó por el inicio de un proceso acelerado de conurbación en dirección norte, que hacia 1960 incluía ya a los municipios mexiquenses de Tlalnepantla, Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, auténticos focos de atracción para una parte de los nuevos habitantes que llegaban a la urbe, así como la población y la industria que se desplazaba desde la ciudad central.

Este crecimiento se ha producido fundamentalmente a través de la invasión y la posterior consolidación de grandes barrios marginales --de los que quizás el paradigma fuera en otro tiempo Ciudad Nezahualcóyotl y más recientemente Chalco--, zonas que han experimentado un paulatino mejoramiento respecto a la dotación de servicios y las propias condiciones de las viviendas, gracias al desarrollo de sistemas informales de autoconstrucción progresiva. Hoy muchas de esas zonas son calificadas como "verdaderas obras maestras" dada su "extraordinaria capacidad de adaptación",¹³ una adaptabilidad que se basa en la conformación de una estructura urbanística prácticamente consolidada (infraestructura, edificaciones, áreas libres), pero que no ha contado con una integración armónica desde el punto de vista funcional. De hecho, fueron y siguen siendo importantes "focos de expulsión" dentro de la red de movimientos pendulares al interior de la ciudad.

A nivel del Distrito Federal, el proceso de "formación del centro" --entendido en este caso como la pérdida relativa de población-- se produjo de manera clara a partir de 1940 y con mayor fuerza desde los cincuenta. El proceso se reflejó también dentro del propio Centro, aunque con una temporalidad diferente (ver Cuadro 2). Los doce cuarteles que venían creciendo en mayor o menor medida,

¹²Estos autores definen la ciudad central, precisamente, como el área urbanizada antes de 1945.

¹³Entrevista al arquitecto Lucien Kroll, "El País", 18 de julio de 1998.

pero de manera sistemática, hasta 1940, mantuvieron esta tendencia hasta 1950.¹⁴ Sin embargo, cuatro de ellos vieron disminuir su población en la década siguiente, y en 1960 los cuarteles 4, 5, 6 y 7 (que coincidían con la parte más vieja de la ciudad, posteriormente parte de la delegación Cuauhtémoc) contaban con menos población que diez años antes. Para 1970 uno de ellos (el 5) aumentaba ligeramente su población, mientras otros dos (3 y 9), también colindantes con la parte más antigua, se sumaban a los anteriores en la tendencia al decrecimiento. La reducción relativa de la población de la Ciudad de México a partir de 1940, y la que se produjo en términos absolutos en los cuarteles centrales a partir de 1950, constituyen hasta hoy el punto de partida de ese proceso, irreversible, que ha sido definido como de “declinación” del centro de la ciudad.

Cuadro 2. Ciudad de México: Evolución de la población por cuarteles, 1940-1970.

Cuarteles	1940	1950	TC 40-50	1960	TC 50-60	1970	TC 60-70
1	205374	359995	5,77	510203	3,55	584879	1,38
2	133390	180354	3,06	238336	2,83	306530	2,55
3	153277	227991	4,05	258788	1,28	141347	-5,87
4	102588	119171	1,51	107707	-1,01	104156	-0,33
5	96096	105569	0,94	104974	-0,06	112779	0,72
6	108658	122761	1,23	115247	-0,63	97675	-1,64
7	145757	179545	2,11	174662	-0,28	166577	-0,47
8	114349	180022	4,64	218733	1,97	231016	0,55
9	146211	290156	7,09	440523	4,26	429664	-0,25
10	63884	126786	7,09	175051	3,28	199653	1,32
11	108825	177598	5,02	220586	2,19	226983	0,29
12	70013	164847	8,94	267323	4,95	301710	1,22
Total	1448422	2234795	4,43	2832133	2,40	2902969	0,25

Nota: TC: tasa de crecimiento geométrico, en por ciento.

La declinación demográfica en el Centro era resultado no sólo del carácter expulsor (más que atrayente) de la zona en el contexto de la ciudad, sino de la dinámica propia de una estructura poblacional en proceso de envejecimiento, lo que se refleja en los ritmos sistemáticamente bajos de crecimiento natural (El Colegio de México, 1987).

El fenómeno de la pérdida de población se extendió al conjunto de la ciudad central desde la década del setenta, provocando una disminución drástica de su peso relativo. El Distrito Federal empezó a mostrar síntomas de estancamiento desde 1980 (ver Cuadro 3), similar a lo que ha empezado a observarse en otras de sus delegaciones e incluso en municipios conurbados del estado de México. Con la

¹⁴Los antiguos cuarteles corresponden básicamente a las cuatro delegaciones de lo que ahora se conoce como ciudad central: los números 9 y 11, al oeste, coinciden aproximadamente con la delegación Miguel Hidalgo; el 1 y 2, al este, con la Venustiano Carranza; el 8, 10 y 12, al sur, con la Benito Juárez; y los cuarteles 3, 4, 5, 6 y 7, al centro y norte, con la Cuauhtémoc.

expansión de la mancha urbana --la zona metropolitana alcanzó en 1995 los 16 millones de habitantes-- se ha producido también una expansión el Centro y, con él, de las características propias de la centralidad.

Cuadro 3. Distrito Federal y Delegaciones de la ciudad central: Evolución poblacional, 1970-1995.¹⁵

	1970	%	1980	%	1990	%	1995	%
Distrito Federal	6874165	100	8024498	100	8235744	100	8483623	100
Benito Juárez	605962	8,8	480741	6,0	407811	5,0	369848	4,4
Cuauhtémoc	927242	13,5	734277	9,2	595960	7,2	539482	6,4
Miguel Hidalgo	648236	9,4	501334	6,2	406868	4,9	363800	4,3
V. Carranza	721529	10,5	634340	7,9	519628	6,3	485481	5,7
Ciudad Central	2902969	42,2	2350692	29,3	1930267	23,4	1758611	16,4

Fuente: Para 1970: CONAPO, *Los municipios de México, 1950-1990*, México, 1994.

Admitiendo que es riesgoso asumir una conceptualización de la centralidad --y en consecuencia el reconocimiento del (los) centro(s)-- a partir de un criterio como la dinámica poblacional, me baso no obstante en él para desarrollar mis argumentos. Pese a sus desventajas, se trata de un método práctico y sencillo desde el punto de vista empírico --como puede verse con más detalle en el capítulo 2-- y una forma clara para explicar el desarrollo histórico de la ciudad, en contraposición al concepto limitado que privilegia el valor "historicista" de las diferentes zonas (Villavicencio, 1988).

Esta visión resulta imprescindible, además, en un país donde priman rígidas fronteras temporales en la definición de "lo histórico", que en la práctica valorizan sólo lo construido hasta fines del siglo XIX (González Pozo, 1996), lo que resulta particularmente complejo en una ciudad que ha evolucionado a partir de un sistema urbano polinuclear. Existe aquí un centro histórico --declarado como zona de monumentos en 1980 y Patrimonio de la Humanidad en 1987--, pero que desconoce la existencia de otras zonas igualmente valiosas en colonias surgidas en la segunda mitad del siglo XIX y otras aparecidas en los primeros años del XX. Algo similar podría decirse de pueblos que crecieron de forma independiente --desde el punto de vista urbano--, como es el caso de Tlalpan, Coyoacán o San Angel.¹⁶

¹⁵El Cuadro muestra, para 1980, la población ajustada con posterioridad a la publicación de los datos oficiales de dicho Censo, reconocido por una alteración que llegó a ser del 10% de aumento en el DF y del 11% en la Cuauhtémoc. Este ajuste será usado en este trabajo cuando se maneje la población en términos absolutos, pero se usarán los datos publicados oficialmente por INEGI cuando se trate de cualquiera de las variables, que son en definitiva valores relativos (ver por ejemplo el Cuadro 4).

¹⁶Algunos hablan de una "delimitación amplia" del centro histórico, que incluiría las colonias Centro, Tránsito, Juárez, Morelos, San Rafael, Cuauhtémoc, Guerrero, Santa María la Ribera y Roma (Pradilla et al., 1996). Oficialmente, la catalogación de Zonas de Monumentos Históricas a nivel federal dentro de la ciudad incluye, además del centro histórico, zonas en Azcapotzalco, Coyoacán, San Angel, Tlalpan y Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta.

El Centro sobresale, lógicamente, como un territorio donde existe una concentración abrumadora de “equipamiento social”, apreciable sobre todo en la Cuauhtémoc, donde el “índice de especialización” es casi tres veces superior a la media para el Distrito Federal.¹⁷ Esta concentración no resultaría problemática en sí misma, pero la dinámica prevaleciente indica que el crecimiento de estas actividades sólo es posible a costa de una población residente que se reduce de manera sistemática, en contraposición al crecimiento, alarmante, de la población flotante (turistas, ambulantes, comerciantes, trabajadores y transeúntes).¹⁸

Se trata, obviamente, de un territorio que no pierde su vocación histórica de centralidad. Por ello resulta incomprensible el papel y la importancia que tiende a atribuirse a los “nuevos centros” (los conocidos *shopping malls*), cuyos ejemplos paradigmáticos en la Ciudad de México son Perisur y Santa Fé. Aunque no debe subestimarse la importancia creciente de estos conjuntos urbanos (simbólica, pero sobre todo económica), se trata de un fenómeno todavía limitado, por su número y por su carácter “exclusivo”, en medio de una sociedad urbana mayoritariamente pobre. Sin embargo, vale señalar que, si bien estos conjuntos están lejos de reducir el atractivo del centro tradicional, tienden a ampliar la brecha social y pueden, a corto plazo, condenar definitivamente a ciertos sectores comerciales y de servicios que sobreviven milagrosamente junto a los pobres y ambulantes del Centro.

En resumen, la conceptualización y definición del centro es aquí, tanto o más que en otras ciudades, un tema complejo: incluso, tratándose de una ciudad que, a pesar de su magnitud y heterogeneidad, prácticamente reserva al Zócalo todo el simbolismo del centro, herencia de esa “tendencia al inmovilismo” que le imprimió la función administrativa a las grandes ciudades coloniales en Hispanoamérica.

1.3. Territorio y movimientos sociales: los sismos de 1985.

El Centro ha sido por años zona de conflicto entre los diferentes intereses de la ciudad y el país. Sucesivos intentos por llevar a cabo procesos de renovación urbana --por parte del Estado, el sector privado, o ambos-- han enfrentado tradicionalmente la (re)acción más o menos organizada de los sectores populares amenazados con su expulsión.¹⁹ Sin embargo, el éxito coyuntural de estas acciones

¹⁷Se considera “equipamiento social” las actividades de Gobierno, Educación, Salud, Cultura, Deporte y Áreas Verdes (Preciat, 1996). Sobre el “índice de especialización” véase nota 31.

¹⁸La población flotante se calcula, sólo en la Cuauhtémoc, en cerca de cuatro millones de personas cada día, con el consiguiente aumento de conflictos, principalmente de vialidad y seguridad pública. Resulta paradójico que a medida que la población fija disminuye, aumenta el número de pasajeros transportados diariamente en la Delegación, pasando de 3,7 millones en 1988 a 4,7 en 1991 (DDF, 1993).

¹⁹A partir de la década de 1980 la expulsión de población de las zonas centrales ha sido una constante en las grandes áreas metropolitanas del país, sobre todo por el impacto de grandes proyectos de “renovación” urbana como el Proyecto de la Plaza Tapatía en Guadalajara o la Gran Plaza en Monterrey. A diferencia de estos dos, proyectos similares en la Ciudad de México (Proyecto Alameda) y Puebla (Proyecto Angelópolis) han sido una y otra vez postergados, por tratarse de centros históricos protegidos por ley federal, e incluidos en la Lista del Patrimonio

no significó el mejoramiento de las condiciones habitacionales de dichos sectores. Todo lo contrario. En 1985, los intereses del gobierno por el Centro seguían inalterables: privilegiar al capital inmobiliario y promover la renovación en aras de la “modernización” y la ganancia, algo que sólo era posible a costa de los sectores de bajos recursos. No debe olvidarse que fue durante los ochenta que cobraron fuerza a nivel internacional los llamados “desarrollos megaurbanos” que, gracias al apoyo del capital, fomentaron programas de renovación que reconvertían antiguas zonas industriales en áreas terciarizadas y orientadas al turismo.

Hasta 1985, por otra parte, el eje de la lucha reivindicativa en relación con el hábitat seguía concentrado en las colonias periféricas, mientras el movimiento inquilinario trabajaba de manera aislada y descoordinada. Los sismos fueron un parteaguas en la historia y la memoria de la ciudad, detonador de demandas y reivindicaciones, de respuestas y concertaciones. Los procesos sociales que se desencadenaron entonces cambiaron para siempre la relación entre el Estado y los ciudadanos, mientras un efecto centrípeto dirigía la atención de todos y la acción de los grupos organizados al centro de la ciudad.

La ciudad, ya entonces una de las más grandes y pobladas del mundo, resultó extremadamente vulnerable, no sólo por el efecto demoledor de los sismos, sino por la incapacidad política para enfrentar un fenómeno de esa magnitud. Para muchos, la repercusión del desastre trascendió la simple vulnerabilidad urbana: fue también reflejo de la carencia de un gobierno e instituciones verdaderamente democráticas (Boils, 1987). La situación creada trajo a primer plano la urgencia de la desconcentración territorial, no sólo de la capital, sino con respecto al centro de la ciudad, pues la concentración de población y empleo multiplicó los efectos devastadores del fenómeno.²⁰

En esas circunstancias, los sismos contribuyeron a acelerar el proceso histórico de deterioro del Centro y la expulsión de sus habitantes y la actividad económica, por su impacto directo y por la sensación de inseguridad que creó, así como por el temor de los propietarios inmobiliarios ante la elevación de los costos de (re)construcción. Agravaban, asimismo, la situación económica de una ciudad profundamente afectada por la crisis desde 1982, lo que convertía la reconstrucción en una tarea ciclópea y sumamente compleja.

Días después de los sismos, frente a un panorama que se tornaba incierto, un nuevo “movimiento” volvió a sacudir a la sociedad “desde abajo”: la formación de un Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción y la demanda de garantizar la

Mundial por parte de la UNESCO.

²⁰Se estima que el número total de damnificados por daños en las viviendas ascendió a 150 mil, y a cerca de medio millón si se considera también la actividad económica (formal e informal). Las afectaciones a inmuebles alcanzaron un total de seis mil, dos terceras partes de los cuales correspondían a viviendas. Se calcula que el 80% de estos daños se concentraron en la delegación Cuahtémoc, especialmente en las colonias Centro, Peralvillo, Buenos Aires, Guerrero y Roma (Pradilla et al., ob. cit.).

permanencia de la población y la atención de sus necesidades básicas. En los días posteriores, un proceso de organización espontánea de grupos cada vez mayores de damnificados provocó la respuesta radical del gobierno, que decretó la expropiación de los predios afectados. El movimiento crecía y se fortalecía. Un mes después del desastre se constituyó la Coordinadora Unica de Damnificados, portadora de demandas aún más radicales.

El gobierno respondió con la puesta en marcha de un programa de reconstrucción de viviendas que se transformó, de repente, en un programa social con claros objetivos políticos (Eckstein, 1990b): el llamado Programa Renovación Habitacional Popular, que sería llevado a cabo durante quince meses por parte de los gobiernos federal y local --así como por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología--, el cual proponía la reconstrucción de unas 45 mil viviendas.

En abril de 1986 se celebró la Asamblea General de los Barrios de la Ciudad de México, aglutinadora de los "damnificados de siempre" y promotora de un programa que se convirtió en "proyecto social y político para los sectores populares urbanos" de todo el país, con reivindicaciones más o menos profundas en relación con la política económica del Estado: vivienda popular y servicios públicos, actividades económicas y empleo, proyectos gubernamentales y privados de renovación urbana y protección del medio ambiente (Pradilla et al., ob. cit.). La fase intensiva del plan se inició en el propio mes de abril de 1986, al tiempo que más de un centenar de organizaciones de todos los sectores de la sociedad establecían, de acuerdo con las demandas de los diversos grupos, las disposiciones técnicas, sociales y políticas del programa. A finales de 1987 se superaba la meta propuesta y se alcanzaba la cifra de alrededor de 48 mil viviendas construidas.

El proceso de reconstrucción dejó importantes lecciones: dio lugar a un intenso proceso de movilización social y política, donde a cada demanda de los grupos de damnificados correspondió una respuesta del gobierno. Además de abrir una nueva etapa del movimiento urbano popular, puso en el orden del día la democratización de la Ciudad y se convirtió en antecedente de los cambios políticos que se producirían en el país desde finales de los ochenta (Pradilla et al., ob. cit.). El programa, por otra parte, más allá de su repercusión en el mejoramiento del hábitat de la zona o de los logros en términos políticos, tuvo un impacto considerable para la economía regional y sectorial, al dar participación a más de un millar de compañías privadas y empleo a más de cien mil trabajadores, en medio de la crisis económica que afectaba al país.

Existe consenso, sin embargo, en que una de las experiencias más importantes de este proceso fue la oportunidad de "construir en los mismos lugares para la misma gente", cuyas ventajas podían ser resumidas en términos de la participación efectiva de la población, la reducción de los costos y, sobre todo, la conservación de las redes sociales preexistentes en relación con el hábitat, la producción y el consumo (Ebrard y Gamboa, 1991). Sin embargo, con el tiempo salta a la vista que la mayor parte de las demandas fueron rechazadas (o no consideradas realmente), el arraigo se defendió apenas parcialmente y, aunque se obtuvieron ciertos logros, la política y

el mercado terminaron por imponer sus condiciones y el Centro ha vuelto a manejarse con indiferencia. Más aún, resulta dudoso el éxito del plan de construir *in situ*, sin prever modificaciones estructurales de largo plazo: una década después sigue sin lograrse el objetivo de conservar la población, probablemente ni siquiera aquella que resultó beneficiada con dicho programa.

Los resultados ponen de manifiesto, pues, las limitaciones estructurales de un programa complejo y asumido únicamente de manera coyuntural, que terminó dando al traste con una forma novedosa de hacer política, basada en la confrontación y la negociación. El nivel de movilización popular se redujo una vez que habían sido conseguidos los objetivos inmediatos de la protesta, mientras los grupos se mostraban incapaces de promover acciones de mayor alcance social o en pro de una defensa del Centro como territorio propio.

Capítulo 2. EL CENTRO: DE LA METROPOLI AL BARRIO.

Con fines estrictamente operativos, tal como advertimos en la Introducción, he definido la *centrización* como resultado del proceso de transformaciones sociales y económicas que se han venido produciendo en el Centro de la Ciudad. El análisis, que deberá referirse a todas las escalas urbanas, estaría basado en tres aspectos:

1. La tendencia cuantitativa respecto a población residente y empleo manufacturero.
2. La relación (numérica) entre población residente y empleo total (Índice Empleo-Población, IEP) tomando en cuenta los tres sectores económicos más importantes.
3. La caracterización de la población residente a partir del análisis de variables demográficas, de empleo y vivienda (ver Recuadro 1).

El análisis permitirá sacar conclusiones acerca de la dinámica socioeconómica en términos cuantitativos (primero y segundo aspectos), así como un análisis más cualitativo a partir de una serie de variables consideradas en el tercer aspecto. En el fondo, me interesa verificar el comportamiento entre variables a las que se atribuye un alto peso en la definición de "lo central" y relacionarlo con lo que ocurre realmente para las diferentes zonas de estudio. Aunque las objeciones en este sentido pueden ser numerosas,²¹ la comparación permite establecer una valoración cualitativa (y no, como hasta ahora, meramente cuantitativa) del proceso de transformaciones ocurrido en la zona central de la ciudad.

2.1. El mosaico metropolitano: la visión desde afuera.

Hago aquí una comparación de la dinámica de población y de empleo para el conjunto de la Zona Metropolitana, utilizando para ello una delimitación tanto de unidades administrativas (delegaciones y municipios), como de zonas urbanas que reflejan más claramente el proceso de crecimiento de la urbe y su relación con el centro.²² La comparación temporal estará referida a dos períodos: uno a partir de 1980 y hasta 1988 (fechas de realización del censo económico), que analiza la dinámica de empleo; y de 1980 a 1990 (fechas de los censos de población), enfocado a la dinámica demográfica. El segundo período, más breve, analiza el empleo entre 1988 y 1993 y la población entre 1990 y 1995. Se trata de una comparación entre dos variables para el decenio de los ochenta --período de crisis económica y crecimiento urbano-- y para el primer lustro de los noventa, donde se

²¹Un análisis parecido en relación con el crecimiento de las ciudades (Frey y Speare, 1988), concluye que no existen diferencias claras en el comportamiento de ciertos indicadores demográficos, ya se trate de ciudades que ganan o pierden población, aunque resulta obvia la relación con aquellos indicadores que están directamente relacionadas con el factor migración (edad, etnia y educación, por ejemplo), por el sesgo que tienen en la población migrante.

²²La zonificación más común es la que divide la Zona Metropolitana en cuatro anillos o contornos. En este trabajo he manejado la delimitación usada en el Atlas de la Ciudad de México (El Colegio de México, 1987), incluyendo los municipios conurbados con posterioridad a esa fecha en el tercer contorno.

observó por el contrario, un crecimiento económico (al menos hasta 1994) y un freno a la expansión de la urbe.

A continuación hago un análisis detallado de la población, el empleo y la relación entre ambos, para la ciudad y su centro. En el capítulo anterior se presentó un balance del crecimiento de la población referido a la zona central y el conjunto de la ciudad; hago ahora un estudio de la población enfocado básicamente en el aspecto cualitativo (ver recuadro a continuación). En concreto, me interesa saber si --a partir de la comparación entre ciertas variables seleccionadas-- la población residente en el Centro responde efectivamente a las características que por lo general se atribuyen a esta zona,²³ y si el proceso de transformaciones, al menos para este lapso tan breve, está implicando, efectivamente, una declinación de ella con respecto al conjunto de la ciudad.

Recuadro 1. Metodología para la selección de variables.

Este trabajo contempla la caracterización del territorio intraurbano a partir del análisis de ciertas variables relacionadas con la población. En este sentido, parto de tres condiciones previas, a saber, la representatividad conceptual en cuanto a la definición de la *centrización*, la posibilidad de hacer una comparación temporal y la diversidad temática. Para ello, he considerado *a priori* la conformación de tres grupos de variables donde se incluyen cuestiones estrictamente demográficas, aspectos sociales y económicos enfocados en el empleo y, por último, dirigido a las características de la vivienda, todos ellos elementos definitorios de la desigualdad social.

La selección de variables específicas tuvo en cuenta aquéllas que --de acuerdo con un estudio de los resultados censales en la ZMCM en 1990 (INEGI, 1993)-- mostraban una tendencia dominante en las cuatro delegaciones centrales, lo que de hecho las hacía aparecer como "representativas" de la centralidad y permitía por consiguiente una definición de Centro a los efectos de este trabajo.

En este sentido, se incluyeron variables en que las cuatro delegaciones centrales se ubicaban en los cuatro primeros puestos en la escala de 43 entidades metropolitanas (ancianos, ocupantes por vivienda y viviendas en renta), otras dos en que tres de las delegaciones --B. Juárez, Cuauhtémoc y M. Hidalgo-- ocupaban los primeros lugares, mientras la V. Carranza se encontraba en el sexto puesto (mujeres y PEA ocupada), y otras variables en que dichas delegaciones se ubican entre las diez primeras (educación y disponibilidad de agua). Consideré conveniente incluir, además, un par de variables que no se ajustan al orden anterior, como el salario por trabajo, con tres delegaciones entre las diez primeras y otra --la V. Carranza-- en el puesto 22, así como un caso, totalmente opuesto (proporción de nacidos en la entidad), en que ninguna de las cuatro delegaciones se encuentra entre las diez primeras en el contexto metropolitano. Por último, dado que un objetivo primordial del trabajo es la comprobación y valoración de tendencias generales en cuanto a la dinámica socioeconómica, era igualmente importante que las variables fuesen comparables, al menos para dos momentos del periodo analizado, en este caso 1980 y 1990, teniendo en cuenta las limitaciones del Censo de 1995, que no cubrió el territorio de manera uniforme (se usó el método de encuesta en unas pocas variables y el muestreo en las restantes), ni utilizó todas las variables que se estudiaron en los censos anteriores.

²³Una variable de amplio manejo en investigaciones de este tipo a nivel internacional, el "factor étnico", no ha sido considerado aquí por dos razones: 1) la ambigüedad de la información disponible (el censo no distingue la población por su origen étnico sino aquélla que habla alguna lengua indígena) y, 2) el reducido peso de ésta en la Ciudad de México (1,3% en el Distrito Federal y 1,6% en la Cuauhtémoc, según el Censo de 1995).

La población

Ya vimos que en varias localidades de la Zona Metropolitana la población residente decreció de manera sistemática en las últimas décadas, fenómeno que aquí hemos definido como la primera y una de las más significativas características de la *centrización*. En el caso de la Delegación Cuauhtémoc, su carácter de Centro es claramente apreciable también a través del comportamiento de la mayor parte de las variables demográficas (ver Cuadro 4), con valores disímiles en relación con lo que se observa para el conjunto del Distrito Federal. Una comparación de las nueve variables, entre 1980 y 1990, permite hacer una caracterización de ambas entidades y, al mismo tiempo, establecer una valoración cualitativa, temporal, de este proceso.

Cuadro 4. Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc: Comparación entre variables de población seleccionadas, 1980-1990.

	1980			1990		
	DF	Cuauhtémoc	DC/DF	DF	Cuauhtémoc	DC/DF
Población total	8831079	814983		8235744	595960	
Mujeres	52,05	53,69	1,03	52,16	53,38	1,02
Mayores de 65 años	3,94	6,70	1,70	4,80	7,51	1,56
Nacidos en la entidad	69,82	62,00	0,89	74,60	69,99	0,94
Instrucción postprimaria	49,75	49,57	1,00	64,55	69,52	1,08
PEA ocupada	53,66	57,31	1,07	47,63	51,45	1,08
Hasta 2 salarios mínimos	60,91	53,21	0,87	62,36	57,53	0,92
Ocupantes por vivienda	5,02	4,06	0,81	4,56	3,72	0,82
Agua entubada	69,69	84,79	1,22	71,51	90,37	1,26
Vivienda en renta	51,99	83,27	1,60	34,81	53,80	1,55

Nota: Todas las variables en por ciento, con excepción de "ocupantes por vivienda".

DC/DF: Relación entre la Delegación y la Ciudad.

Como puede verse en este cuadro, es evidente el predominio en el Centro de variables como proporción de mujeres, población más envejecida, proporción de inmigrantes, tasa de actividad, ingresos derivados del trabajo, (menor) ocupación de la vivienda,²⁴ disponibilidad de agua, y viviendas en renta; todas ellas consideradas representativas de este tipo de zonas.

El cuadro muestra otro dato igualmente importante: la relación entre la delegación y el Distrito Federal (DC/DF) para ambos años y cada una de las variables. Un alejamiento de este indicador con respecto a 1 entre 1980 y 1990 estaría indicando la agudización de ese aspecto en el Centro de la ciudad (y en consecuencia una

²⁴El promedio de ocupantes por vivienda es un índice que debe ser tomado con cautela: se basa únicamente en el "tamaño familiar", frecuentemente condicionado por los cambios en la estructura demográfica o el propio tamaño de la vivienda (menor en las áreas centrales). No debe vincularse con definiciones como "precariedad" y "hacinamiento", más asociadas a factores como el estado constructivo, la disponibilidad de servicios o la relación de personas por cuarto.

tendencia a la *centrización*), mientras que un acercamiento implicaría, por el contrario, una homogeneización, que asumo como la tendencia "ideal". Debe tenerse en cuenta que estos indicadores pueden ser definidos como "positivos" o "negativos", lo que llevaría a conclusiones sobre la validez de un proceso de efectiva declinación social en la zona central de la ciudad.

En nuestro caso, el análisis refleja tendencias interesantes y en cierto sentido contradictorias, pues cinco de las nueve variables (mujeres, ancianos, nacidos en la entidad, ocupantes por vivienda y vivienda en renta) muestran un acercamiento a 1 entre ambos años, lo que significa que en este sentido el Centro se acerca al promedio para el conjunto de la Ciudad. En otras variables se aprecia una tendencia a alejarse de esta relación "ideal", pero al tratarse de variables "positivas" (instrucción postprimaria, PEA ocupada y disponibilidad de agua) se refuerza el criterio de que se está produciendo en el Centro un mejoramiento en las condiciones generales de habitabilidad.²⁵

Paradójicamente, la única entre las nueve variables en que se aprecia una tendencia al empeoramiento es precisamente la que con más frecuencia se ha utilizado para definir el nivel de vida: los ingresos derivados del trabajo. En este sentido, la población que recibía menos de dos salarios mínimos aumentó en ambas zonas durante la década crítica de 1980, con un impacto más severo en el Centro. Este hecho debe ser valorado, sin embargo, con cautela. En primer lugar, porque --a diferencia de otros indicadores sociales más estables-- se trata de un indicador sumamente vulnerable en situación de crisis económica, que sin embargo no llegó a alterar la preponderancia de la zona en 1990.

En segundo lugar, aunque no menos importante, los "ingresos derivados del trabajo" apenas estarían reflejando la "calidad" del empleo (formal), sin tomar en cuenta las facilidades que resultan de la localización territorial, ni elementos como la estructura demográfica de la población y el tamaño familiar, factores que inciden de manera importante en el nivel de bienestar. En la práctica, las diferencias demográficas tan acentuadas que se aprecian en las zonas centrales podrían indicar que una reducción del ingreso por trabajo no implica necesariamente una reducción del ingreso real. En otras palabras, no resulta suficiente el comportamiento de este indicador para explicar una declinación de la población en términos cualitativos, teniendo en cuenta la tendencia del resto de las variables. En todo caso, sería una paradoja interesante: la población del Centro podría estar mostrando síntomas de empobrecimiento, mas no necesariamente de declinación.²⁶

²⁵ De hecho, es fácil advertir las ventajas del territorio en la mayor parte de las variables relacionadas directamente con la vivienda (Programa Delegacional 1997). Esto es obvio respecto al hacinamiento (número de personas por cuarto), que llega a ser casi el doble en el DF, o la precariedad (entendida como la utilización de materiales inadecuados) que llega a ser tres veces superior. No ocurre lo mismo en cuanto al estado de deterioro, donde los valores en la Cuauhtémoc son lógicamente más altos, debido a la antigüedad de las construcciones.

²⁶ Esta dualidad forma parte actualmente de un amplio debate. Propuestas recientes por parte de organismos internacionales intentan corregir la "apreciación limitada" que significa medir la

El empleo

La metrópoli es una unidad económica desde el punto de vista territorial. Su núcleo central y los suburbios forman parte del mismo mercado de suelo y de trabajo. De las características y distribución espacial del empleo depende la fortaleza o vitalidad de cada zona, y es en virtud de estas diferencias que debe delinearse cualquier política orientada a lograr un equilibrio efectivo entre unas zonas y otras. El empleo resulta pues, tanto como la población, un factor clave para lograr la "salud" social y económica de la ciudad.²⁷

El estudio acerca de la actividad económica en la Delegación Cuauhtémoc --a partir del volumen de empleo-- se basa en los datos obtenidos de los Censos Económicos para los sectores de comercio, servicios y manufactura, referidos a cuatro momentos a partir de 1980.²⁸ En el Cuadro 5 se muestra la evolución del empleo para el conjunto de los tres sectores en el Distrito Federal y la Delegación, así como la relación entre ambos, lo que permite caracterizar la dinámica económica en el Centro de la ciudad.

Cuadro 5. Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo total, 1980-1993.

	1980	1985	TC 80-85	1988	TC 85-88	1993	TC 88-93
Distrito Federal	1308784	1326190	0,26	1372750	1,16	1755053	5,04
Cuauhtémoc	354519	278845	-4,69	296382	2,05	370780	4,58
DC/DF	27,09	21,03		21,59		21,13	

Como puede apreciarse, se ha producido un aumento sistemático del empleo en el Distrito Federal, que resultó muy ligero entre 1980 y 1985 y más acelerado a partir de entonces y especialmente a partir de 1988. Algo diferente ha ocurrido en la Cuauhtémoc, donde se observa una reducción importante en el primer período y una recuperación posterior, superior incluso a la de la Ciudad en los tres años

pobreza a partir de los niveles de ingreso y sugieren, en cambio, la utilización de indicadores "sociales" como la mortalidad, nivel de alfabetización y disponibilidad de servicios básicos (Naciones Unidas-México, 1997). En América Latina el debate ha cobrado fuerza entre los que defienden el criterio de la "línea de pobreza" (según el cual los niveles de bienestar en el continente estarían declinando en la actualidad) y los que prefieren el de "necesidades básicas satisfechas", que por el contrario, muestra una tendencia de signo positivo. Está de más aclarar que la propia medición del nivel de bienestar es un indicador relativo, que depende del objetivo con que se analice y del contexto en que se inserte.

²⁷Se trata, sin embargo, de un fenómeno complejo. Un estudio reciente realizado en Estados Unidos demuestra que no existe una relación clara en este sentido, pues hay ciudades centrales económicamente débiles (en ocasiones extremadamente débiles) que coexisten con suburbios prósperos, así como centros relativamente fuertes junto a suburbios débiles (Hill et al., 1995)

²⁸Fueron precisamente estos sectores los que experimentaron los más importantes reajustes estructurales luego de la crisis de 1982, al producirse una transferencia significativa del sector manufacturero a los servicios. Este último se constituyó en el más dinámico en los ámbitos nacional y regional, así como en el de mayor peso (Aguilar y Graizbord, 1995).

posteriores a 1985. De lo anterior puede concluirse que la zona central experimentó un proceso de reactivación económica a raíz de los sismos y el desarrollo del programa de reconstrucción, que permitió mantener cierta estabilidad, aunque por debajo del valor que tenía antes de la crisis de 1982. Ésta, obviamente, afectó en mayor medida al Centro que a la ciudad en su conjunto.

Un aspecto que resulta de gran interés al comparar ambas zonas, es la relación entre el volumen total de empleo (para los tres sectores) y la población residente ocupada. Mientras en el DF (donde en 1990 el 72% de la población ocupada lo estaba en el sector terciario) hay apenas 0,6 puestos de trabajo por persona residente ocupada, en la Cuauhtémoc (con un 81% de población ocupada en el sector terciario) este indicador asciende a 1.5, esto es, dos y media veces por encima de la media de la ciudad. Esto significa que mientras la población del DF encuentra cerca de la mitad del empleo fuera de sus límites territoriales (principalmente en los municipios conurbados del estado de México), en la Cuauhtémoc, por el contrario, existe un 50% de oferta de empleo por encima de las necesidades de su población residente.²⁹

En el Cuadro 6 puede apreciarse la dinámica de empleo en la zona central de la ciudad para cada uno de los tres sectores por separado.

Cuadro 6. Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo por sectores, 1980-1993.

Sectores	1980	1985	TC80-85	1988	TC85-88	1993	TC88-93
Manufactura	98379	64761	-8,02	58365	-3,41	60404	0,69
Comercio	112802	100295	-2,32	111540	3,61	129595	3,05
Servicio	143338	113789	-4,51	126477	3,59	180781	7,41
Total 3 sectores	354519	278845	-4,69	296382	2,05	370780	4,58

El cambio más importante, sin duda, fue la disminución que se produjo de manera general para los tres sectores entre 1980 y 1985 --condicionada por la reducción en el sector manufacturero, especialmente fuerte a raíz de la crisis de 1982--, que fue seguido por un aumento sistemático del empleo total gracias al auge del empleo terciario y especialmente de los servicios. El crecimiento experimentado por el sector de los servicios después de 1988 (superior al 7% anual), responde a su vez a un proceso global de crecimiento del sector, que tuvo en el caso mexicano un impacto decisivo por tratarse de un período caracterizado por la inversión a gran escala de capital financiero foráneo. De esta forma, el despegue de los servicios en la zona central a finales de los ochenta vendría a acelerar el desplazamiento de su población residente, sobre todo en aquellas zonas que ofrecen las mejores condiciones para la localización del llamado "empleo cuaternario" (bancos, oficinas de empresas multinacionales y servicios altamente especializados).

²⁹Estos datos cambiarían ligeramente si se incluyera la población ocupada en otras ramas del sector secundario (no manufacturero) como minería, electricidad y agua, y construcción, donde el DF concentra el 5,3% de su población ocupada, mientras la Delegación apenas alcanza el 2,8%.

Como se observa, la disminución del empleo manufacturero --que he considerado *a priori* como un elemento definitorio del proceso de *centrización*-- fue relativamente discreta entre 1985 y 1988, coincidiendo con un programa de reconstrucción en gran escala y con los intentos por descentralizar el empleo en general y el manufacturero en particular. Un ligero aumento del empleo en el sector secundario se produjo en el lustro siguiente, coincidiendo con una política nacional de inversiones en esta rama, que vino a frenar la tendencia predominante en el Centro de la ciudad.³⁰ Se confirma así el hecho de que la dinámica de empleo en el centro depende más de las condiciones generales o "externas" (desplome en tiempos de crisis, recuperación ante políticas de promoción de la inversión), que de las internas, propias de las áreas centrales.

En el Cuadro 7 se aprecia la evolución del empleo en la Delegación y el nivel de especialización³¹ por subsectores, al tiempo que hace una comparación con lo sucedido en el resto de la ciudad. De él se concluye que:

1. Todas las ramas manufactureras vieron decrecer el volumen de empleo entre 1980 y 1993, con excepción de una de las llamadas "industrias tradicionales": la producción de papel. Sólo dos de las actividades presentan un IEE mayor a 1 en ambos momentos, una de las cuales lo vio decrecer (textiles, etc.), mientras la otra (papel) lo vio aumentar.
2. Los dos subsectores comerciales aumentaron su volumen de empleo y mantuvieron la alta especialización en el Centro, aunque disminuyó la proporción del mayorista y aumentó, en cambio, el minorista. Con cerca de 90 mil trabajadores, el comercio minorista fue, en 1990, el subsector que concentró la mayor cantidad de trabajadores.
3. En cuanto a los servicios, es notable advertir que prácticamente todas las actividades vieron crecer su volumen de empleo y mantuvieron un índice superior a 1, manteniendo el alto nivel de especialización de la zona central. El caso más significativo fue el del subsector "profesional" (95), que con un aumento superior al 50% sobrepasó los 65 mil trabajadores. A pesar de ello, todos los subsectores, con excepción de esparcimiento, cultura, etc. (94), experimentaron un decrecimiento en relación con el Distrito Federal.

³⁰Aunque no existen datos posteriores a 1993, es de esperar que tras la crisis de 1994 se haya producido un nuevo descenso del empleo manufacturero, coincidiendo además con una nueva "ofensiva" descentralizadora desatada en el ámbito político nacional. Esto, a pesar de la aparente tendencia global de regreso de la industria a la ciudad en los primeros años de la década del noventa (Benko y Lipietz, 1991).

³¹El Índice de Especialización Económica (IEE) relaciona el peso de determinada actividad en un territorio, respecto a una entidad territorial mayor. En este caso, se divide el empleo del subsector entre el empleo total en la Cuauhtémoc, y se divide entre ese valor para el Distrito Federal. Un valor superior a 1 estaría indicando una sobre-especialización en la zona de estudio.

Cuadro 7. Delegación Cuauhtémoc: Evolución del empleo e Índice de Especialización Económica (IEE) por subsectores, 1980-1993.

Sector	Subsector	Distrito			Cuauhtémoc			IEE	
		1980	1993	93/80	1980	1993	93/80	1980	1993
Manufactura	31	90596	88711	0,98	18089	10464	0,58	0,73	0,55
	32	103758	81281	0,78	36677	18533	0,51	1,29	1,07
	33	24508	18528	0,76	2897	874	0,30	0,43	0,22
	34	57244	69420	1,21	16125	19427	1,20	1,03	1,32
	35	93589	97214	1,04	6937	4435	0,64	0,27	0,21
	36	20097	10846	0,54	934	584	0,63	0,17	0,25
	37	9503	4807	0,51	593	21	0,04	0,23	0,02
	38	180576	117754	0,65	16160	6066	0,38	0,33	0,24
Comercio	61	97586	176516	1,81	39009	40128	1,03	1,46	1,07
	62	261205	391339	1,50	73793	89467	1,21	1,03	1,07
Servicios	82	9835	15276	1,55	4600	3941	0,86	1,70	1,21
	83	4855	9214	1,90	1194	1487	1,25	0,90	0,76
	92	68710	123861	1,80	23356	30365	1,30	1,24	1,15
	93	87489	152682	1,75	39924	45284	1,13	1,66	1,39
	94	20061	39058	1,95	7886	12240	1,55	1,43	1,47
	95	92218	243703	2,64	42452	65846	1,55	1,68	1,27
	96	37509	69382	1,85	8454	11623	1,37	0,82	0,79
	97	33761	33280	0,99	15672	9995	0,64	1,69	1,41
Total		1293100	1742872	1,35	354752	370780	1,05	1,00	1,00

Nota: La nomenclatura de los subsectores está tomada de los Censos Económicos de 1993 y se ha adecuado a ella la de 1980:

Manufacturas: 31: productos alimenticios, bebidas y tabaco; 32: textiles, vestidos y cuero; 33: madera y muebles; 34: papel e imprentas; 35: química, plásticos y derivados del petróleo; 36: minerales no metálicos; 37: industrias metales básicas; 38: metálica, maquinaria y equipos de precisión; 39: otras industrias manufactureras.

Comercio: 61: comercio al por mayor; 62: comercio al por menor.

Servicios: 82: alquiler de bienes inmuebles; 83: alquiler de bienes muebles; 92: educación, medicina, investigación, asistencia social-cívica-religiosa; 93: restaurantes y hoteles; 94: esparcimiento, cultura, recreación, deporte; 95: profesionales, técnicos, especializados y personales (incluye a empresas); 96: reparación y mantenimiento; 97: agricultura, ganadería, construcción, transporte, financieros y comercio.

La relación entre Empleo y Población

La dinámica entre población y empleo está condicionada por el papel que desempeña el capital en función de su propia rentabilidad. En unos casos, el capital opta por ubicarse en zonas previamente pobladas y es entonces cuando se habla de una localización del empleo en función del consumo; por el contrario, otras veces

se orienta según criterios relacionados con la producción y son los trabajadores quienes deben entonces desplazarse (Armstrong y Taylor, 1985).

En el caso de la Ciudad de México, un elemento significativo dentro de la dinámica social y económica a nivel intrametropolitano es la redistribución que se ha producido en las últimas décadas en relación con el empleo y sobre todo con la población, orientados ambos hacia la periferia de la ciudad.³² Mientras la concentración de empleo en el Distrito Federal respecto a la metrópoli pasó del 78% en 1980 al 70% en 1993, la población redujo su peso del 64% en 1980 al 51% en 1995, por lo que podría esperarse que para los próximos años la balanza demográfica se incline, definitivamente, hacia los municipios conurbados del estado de México. Esta desigual distribución de la población y el empleo adquiere características dramáticas en la zona central de la ciudad, toda vez que provoca conflictos relacionados con la vialidad, el transporte y la conservación ambiental.

El cuadro 8 presenta un análisis desagregado para las 43 entidades que conforman la ZMCM, mostrando la tendencia demográfica y de empleo manufacturero desde 1980, así como la relación existente entre empleo general y población (IEP). Como puede apreciarse, existe una relación estrecha entre la dinámica de población y la de empleo manufacturero entre las diferentes entidades municipales, así como en la distribución de esta tendencia en el DF y los municipios conurbados. A manera de resumen podemos concluir lo siguiente:

1. Siete de las dieciséis delegaciones que conforman el DF perdieron población entre 1980 y 1990. No ocurrió así en ninguno de los municipios conurbados.
2. Las mismas siete delegaciones fueron expulsoras en el primer lustro de los noventa, a las que se sumó el municipio --cercano al Centro-- de Nezahualcóyotl.
3. Nueve delegaciones perdieron empleo manufacturero en los ochenta (lo que también sucedió en el DF y la ZMCM en su conjunto). Asimismo, ocho municipios conurbados perdieron empleo manufacturero en este período.
4. En los noventa, sólo cinco delegaciones perdieron empleo manufacturero (incluyendo tres que habían resultado ganadoras en el período anterior), en tanto resultaron perdedores siete municipios, tres de los cuales lo fueron en ambos períodos: los territorios pioneros en atracción industrial de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla.

³²Una evaluación de la distribución territorial de la población y el empleo ha sido hecha a partir del cálculo del Índice de Gini. Este indicador establece una escala entre 0 y 1 donde 0 constituye absoluta uniformidad entre los dos indicadores que se analizan. Esta relación muestra para las 43 entidades que forman la ZMCM un valor de 0.349 en 1980, seguido por una reducción importante (una tendencia a la uniformidad) hasta 0.314 en 1990, y una estabilidad (0,313) en 1995 (véase nota 2 al pie en el cuadro 8).

Cuadro 8. ZMCM: Población, empleo manufacturero e Índice Empleo-Población (IEP) por entidades, 1980-1995.

Entidades	Población		Empleo Manufacturero		IEP		
	80-90	90-95	80-88	88-93	1980	1990	1995
ZMCM			D		0,14	0,13	0,15
Distrito Federal			D		0,16	0,17	0,21
Azcapotzalco	D	D	D	D	0,27	0,27	0,3
Coyoacán				D	0,11	0,10	0,13
Cuajimalpa					0,05	0,06	0,11
Gustavo Madero	D	D	D		0,09	0,09	0,12
Iztacalco	D	D	D		0,13	0,14	0,20
Iztapalapa					0,09	0,09	0,11
La Magdalena Contreras			D		0,03	0,03	0,05
Milpa Alta					0,03	0,04	0,05
Alvaro Obregón			D		0,11	0,10	0,13
Tláhuac					0,05	0,07	0,08
Tlalpan				D	0,08	0,09	0,12
Xochimilco			D		0,37	0,08	0,08
Benito Juárez	D	D	D		0,26	0,37	0,51
Cuauhtémoc	D	D	D		0,49	0,50	0,69
Miguel Hidalgo	D	D	D	D	0,28	0,42	0,62
Venustiano Carranza	D	D		D	0,02	0,15	0,20
Municipios conurbados					0,10	0,08	0,09
Acolman					0,04	0,03	0,06
Atenco					0,01	0,03	0,04
Atizapan de Zaragoza					0,06	0,05	0,06
Coacalco					0,04	0,03	0,05
Cuautitlán				D	0,20	0,26	0,22
Chalco					0,04	0,04	0,07
Chicoloapan					0,01	0,04	0,05
Chimalhuacán					0,003	0,02	0,03
Ecatepec			D	D	0,11	0,07	0,08
Huixquilucan					0,01	0,02	0,05
Ixtapaluca				D	0,08	0,07	0,07
Jaltenco			D		0,02	0,004	0,02
Melchor Ocampo					0,02	0,02	0,03
Naucalpan			D	D	0,22	0,17	0,19
Nezahualcóyotl		D			0,03	0,04	0,06
Nextlalpan			D		0,03	0,01	0,02
Nicolás Romero				D	0,03	0,03	0,03
La Paz					0,04	0,10	0,12
Tecamac			D		0,04	0,03	0,06
Teoloyucan			D		0,03	0,01	0,05
Tepotzotlan					0,11	0,11	0,16
Texcoco					0,06	0,06	0,08
Tlalnepantla			D	D	0,18	0,17	0,20
Tultepec					0,04	0,03	0,05
Tultitlan			D		0,18	0,04	0,06
Zumpango				D	0,04	0,05	0,04
Cuautitlán Izcalli					0,10	0,11	0,13
Chalco Solidaridad							0,04

Nota: 1a) La letra "D" significa disminución en términos absolutos, ya sea de población o de empleo manufacturero. b) El municipio de Chalco-Solidaridad fue erigido como tal en 1994. c) Adviértase la dudosa diferencia en el IEP entre 1980-90 en Xochimilco y Tultitlán, para lo que no cuento con una explicación.

2. El IEP está calculado a partir de la relación entre volumen de empleo para los tres sectores (manufacturas, comercio y servicios) y la población residente. Debe aclararse que la evolución de este indicador relaciona inicialmente los Censos Económicos y de Población de 1980, y se ha hecho coincidir luego el Censo Económico de 1988 con el de Población de 1990, y, posteriormente, el Económico de 1993 con el Censo de Población de 1995.

En relación con el IEP se observa que éste ha sido históricamente superior en el Distrito Federal, donde crece irregularmente pero de forma sistemática, a diferencia de lo que sucede en los municipios conurbados, donde experimentó un descenso en la década de 1980 como resultado de la crisis económica y el desplazamiento ya aludido de población a la periferia. De hecho, este descenso provocó la disminución del IEP para el conjunto de la ZMCM en 1990. A partir de entonces la población creció a ritmos inferiores que el empleo, y el IEP se elevó en la ZMCM hasta 0,15 en 1993-95, gracias al aumento que se operó en el Distrito Federal, donde llegó a 0,21. Un balance a nivel de pequeñas entidades territoriales se describe a continuación:

1. Cuatro delegaciones muestran índices por encima de la media del Distrito Federal (entre ellas las delegaciones centrales de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, así como Azcapotzalco), mientras otras nueve aparecen por debajo del IEP promedio para toda la Zona Metropolitana.
2. Por el contrario, cuatro municipios conurbados del estado de México poseen índices que superan el promedio metropolitano: Tepotzotlán, Naucalpan, Tlalnepantla y Cuatitlán. Otros municipios con altos volúmenes de empleo, como Ecatepec y Nezahualcóyotl, poseen sin embargo índices bajos debido a su alto peso demográfico, que los hace mantenerse como "ciudades dormitorio" y donde se manifiesta la problemática, no menos grave, de la "falta de centralidad".

Llama la atención el crecimiento en años recientes de los síntomas de *centrización* (altos IEP y tendencias negativas en relación con la población y el empleo manufacturero), tanto en delegaciones del Distrito Federal como en municipios conurbados del estado de México, en zonas "saturadas" desde el punto de vista de la población y el empleo. De esta forma, puede decirse que la *centrización* depende tanto de la ubicación geográfica y el desarrollo histórico, como del nivel de consolidación socioeconómica de cada zona. Conviene subrayar, sin embargo, la particularidad territorial de este proceso, pues estos síntomas han comenzado a reflejarse en los municipios conurbados a través del empleo manufacturero y no a partir del factor poblacional, como sucedió en las delegaciones de la ciudad central.

Llama la atención, por último, el cambio que se ha producido en relación con el "tamaño de unidad" o cantidad de trabajadores por establecimiento, ya sea comercial, de servicios o manufacturero. En términos globales --para el total de los tres sectores--, mientras este índice se mantuvo casi sin variaciones en la Cuauhtémoc, donde pasó apenas de 6,2 en 1980 a 6,3 en 1993, en el Distrito Federal subió de 6,0 a 6,8 en el mismo período. Esto es, el tamaño de unidad, que era mayor en el Centro a principios de la década del ochenta (antes de la crisis de

1982 y los siguientes procesos de ajuste económico), pasó a ser mayor en la ciudad trece años después. Ambas zonas registraron aumentos tanto en el sector comercial como de servicios --con valores superiores en la Delegación--, al tiempo que disminuyó en el sector manufacturero, donde la diferencia sigue siendo alta en favor del conjunto de la ciudad.³³

2.2. El Centro fragmentado: la visión hacia adentro.

Uno de los objetivos fundamentales de este trabajo es la comparación de dos zonas diferentes (la Ciudad y su Centro) y el análisis de un concepto presumiblemente aplicable por igual a cada una de ellas: la *centrización*. En el inciso anterior se ha detallado este proceso para el nivel metropolitano, asumiendo el Centro como una unidad. En el presente inciso hago referencia a este territorio como un espacio heterogéneo y fragmentado.

A tal efecto, la delegación puede ser subdividida de acuerdo a criterios estadísticos, tomando como referencia las áreas geostatísticas básicas (AGEB); de evolución histórica (colonias); o administrativos (subdelegaciones).³⁴ Para su estudio he optado, sin embargo, por una zonificación (ver Recuadro 2) que toma en cuenta áreas relativamente grandes --una escala intermedia entre las colonias y las subdelegaciones--, lo que permite distinguir de forma más precisa las particularidades de cada una, definir criterios en relación con la dinámica dentro del Centro y sugerir algunos puntos de vista en relación con la planeación.

Recuadro 2. Metodología para la conformación de zonas.

Esta delimitación es necesariamente arbitraria. Se basa exclusivamente en ciertos criterios de homogeneidad interna, que dependen, obviamente, de los objetivos de la propia investigación. El proceso de delimitación de zonas dentro de la delegación se hizo de la forma siguiente:

- 1) Se tomaron los límites de las AGEB definidas por INEGI y se denominó cada una con el nombre de la colonia predominante --según dato de la Guía Roji. (Pueden verse datos sobre superficie y población por colonias en Programa Delegacional 1997, pp. 36-7).
- 2) Se formaron "conglomerados" de tipo histórico-urbano, aglutinando las AGEB pertenecientes a la misma colonia.
- 3) Se ubicaron en el territorio delegacional los principales ejes de comunicación (Ejes Viales, Insurgentes, Paseo de la Reforma) utilizados como "bordes" entre zonas, definiendo los conglomerados más importantes de acuerdo a su extensión (Centro, Condesa, Doctores-Obrera, Guerrero, Roma, Santa María la Ribera), o por su singularidad (Tlatelolco y Juárez).
- 4) Se incorporaron pequeños conglomerados a los mayores (ver en detalle a continuación), según cercanía y afinidad histórica y urbana, intentando lograr homogeneidad en el tamaño de los nuevos conglomerados.

³³Mientras el cambio en el Centro durante este periodo fue de alrededor del 4% tanto para el número de unidades como para el total de trabajadores, en el DF representó el 41% en relación con el número de establecimientos y el 57% en relación con el total de trabajadores. En 1993 el tamaño de unidad para el sector comercial, de servicios y manufacturas era en la Cuauhtémoc de 4.2, 7.8 y 12.2 respectivamente, mientras en el DF era de 3.4, 6.3 y 17.9.

³⁴Según estos criterios, la Cuauhtémoc está actualmente constituida por 153 AGEB (una más que en 1990), 34 colonias y 6 subdelegaciones políticas.

5) Se formaron zonas independientes en aquellos casos en que porciones de territorio merecían constituirse como tales, por su ubicación respecto a las colindantes o por sus características propias (Asturias al sur y Atlampa y Peralvillo al norte).

6) Se subdividieron zonas relativamente homogéneas, pero que por su significación como barrios merecían analizarse por separado, como Doctores y Obrera, y los dos perímetros del Centro.

7) Por último, se hicieron pequeños ajustes tomando en cuenta:

a) aquellos casos en que ciertas zonas, desde el punto de vista espacial, se relacionaban mejor con zonas colindantes que con la suya propia. En este sentido, se incorporó parte de la colonia Roma Norte (al oeste de la avenida Insurgentes) a la zona de Condesa.

b) se tomó en cuenta el grado de participación en los tres sectores económicos (a través del empleo, calculados por AGEB), y se hicieron ajustes en los casos en que las diferencias eran demasiado altas con la propia zona y menos con zonas colindantes. En este sentido, una AGEB perteneciente a la colonia Santa María Insurgentes (también al oeste de la avenida Insurgentes), se incorporó a la zona de Atlampa, segregándola a tal efecto de la de Peralvillo.

De esta forma, el territorio delegacional quedó dividido en trece grandes zonas (en mayúsculas, a continuación), que incluyen a su vez otras colonias menores y barrios (entre paréntesis):

I. ASTURIAS (Ampliación Asturias, Esperanza, Paulino Navarro, Tránsito y Vista Alegre).

II. ATLAMPA (incluye Santa María Insurgentes).

III. CENTRO A (centro histórico --primer cuadro).

IV. CENTRO B (centro histórico --segundo cuadro, incluye los barrios de Morelos y Tepito).

V. CONDESA (Hipódromo Condesa y parte de Roma Norte).

VI. DOCTORES (Buenos Aires).

VII. GUERRERO (Buena Vista y Tabacalera).

VIII. JUÁREZ (Cuauhtémoc; incluye también la Zona Rosa).

IX. OBRERA (Algarín).

X. PERALVILLO (Ex-hipódromo de Peralvillo, Felipe Pescador, Maza y San Simón Tolnáhuac).

XI. ROMA (Sur y parte de Roma Norte; incluye el Centro Urbano Benito Juárez).

XII. SANTA MARÍA LA RIBERA (San Rafael).

XIII. TLATELOLCO (Unidad Habitacional y la Plaza de las Tres Culturas).

Según esta zonificación, la delegación queda dividida en trece zonas, cuyas características demográficas pueden apreciarse en el cuadro 9. Aunque más adelante se hace un análisis pormenorizado (inciso 2.3), una simple comparación de esos datos permite reconocer diferencias significativas entre una zona y otra. Es apreciable, por ejemplo, la presencia de valores significativos en las zonas Juárez, Condesa y Roma, en cuanto a mayor proporción de mujeres, ancianos, educación, ocupación, disponibilidad de agua y viviendas en renta --a la vez que menos inmigrantes, trabajadores con bajo salario y ocupantes por vivienda. Una situación opuesta se presenta en los dos perímetros del centro histórico. Tal y como sucede para el área metropolitana o la ciudad administrativa, el Centro aparece como una entidad igualmente heterogénea y polarizada.

Esta polarización no es resultado de una tendencia (deseada) de heterogeneidad y diversidad social, sino de un fenómeno de segregación que hace coexistir en términos de espacio condiciones de auge y declinación: por un lado, modernizando la estructura urbana y creando nuevos empleos de alto nivel; por otro, eliminando

actividades económicas tradicionales y estimulando la existencia de empleo de bajo nivel e informal, con el consiguiente aumento de la pobreza y la violencia urbana.³⁵

Cuadro 9. Delegación Cuauhtémoc: Características de la población por zonas según variables seleccionadas, 1990.

Zonas	PMUJ	PM65	PNE	PEPP	PEAO	P2SM	PVAE	OPV	PVER
Asturias	52,70	7,44	75,02	67,78	48,65	61,28	85,34	4,08	43,03
Atlampa	52,46	4,12	77,19	55,81	48,29	71,75	84,35	4,35	15,40
Centro A	51,97	6,17	68,38	60,64	50,46	71,52	80,52	4,05	55,55
Centro B	51,66	6,07	72,33	60,08	50,45	68,52	88,86	3,99	40,04
Condesa	56,73	10,15	60,71	80,02	53,38	43,98	94,30	3,28	48,39
Doctores	53,19	6,94	74,81	67,43	49,70	64,76	91,05	3,80	36,90
Guerrero	52,54	6,60	70,88	66,17	49,76	65,82	89,26	3,84	39,31
Juárez	54,97	10,11	56,22	78,92	56,12	43,38	92,21	2,95	59,42
Obrera	53,17	7,61	74,50	66,53	48,72	63,06	87,23	3,85	48,03
Peralvillo	52,66	6,85	78,47	66,54	46,72	63,89	88,01	4,14	36,17
Roma	55,67	9,75	62,49	78,11	52,36	49,07	91,79	3,40	52,97
SMR	54,19	8,56	66,90	74,93	50,14	54,15	89,04	3,67	57,07
Tlatelolco	54,55	7,41	65,09	85,83	51,39	46,64	90,53	3,23	11,87

Fuente: INEGI: CIMA, versión digitalizada del Censo de Población y Vivienda de 1990.

Nota: Todos los datos en por ciento, con excepción de "ocupantes por vivienda". PMUJ: mujeres; PM65: personas mayores de 65 años; PNE: nacidos en la entidad; PEPP: población con educación postprimaria; PEAO: población económicamente activa ocupada; P2SM: población con menos de dos salarios mínimos; PVAE: viviendas con agua entubada; OPV: ocupantes por vivienda; PVER: viviendas en renta.

En el Centro de la Ciudad de México, esta dualidad resulta cada vez más evidente. Inicialmente se reflejó a través de la contradicción entre una zona relativamente próspera al sur y poniente, y otra pobre al norte y oriente. Con el crecimiento de la ciudad y la agudización de los problemas económicos en los últimos años, se ha reducido la distancia física entre ambas realidades, que hoy muestra dentro del propio Centro dos polos bien definidos: el centro histórico, con sus comercios, sus ambulantes y sus vecindades; y el Centro de Negocios (CBD) colindante con el Paseo de la Reforma, residencia de clases medias y asentamiento de oficinas y nuevos servicios. Los separa apenas una franja al sur de la Alameda Central --zona "muerta" desde los sismos de 1985-- que es reclamada tanto por quienes defienden los intereses populares como por los representantes del capital, quizás el tema urbano que más polémica ha suscitado en la ciudad en la última década.

Por otro lado, hago un análisis de la dinámica entre empleo y población para las trece zonas de acuerdo con su "vocación económica" (ver Cuadro 10). Como puede

³⁵ Castells ha definido esta "dualidad" como "la apropiación de la ciudad por grupos sociales que comparten el mismo espacio mientras viven en mundos separados en virtud de sus formas de vida y la posición estructural en la sociedad" (1989).

verse, tres de estas zonas se orientan hacia la actividad manufacturera. Son ellas, Atlampa, en el extremo noroeste, Asturias al sureste, y la Obrera al sur, esta última con un nivel bastante parejo entre los tres sectores. Otras tres zonas presentan un mayor peso del sector comercial: el primer cuadro del Centro, el segundo cuadro, y Peralvillo --de hecho, prolongación del Centro hacia el norte, apenas dividida por ese paraíso del comercio informal que es el barrio de Tepito. Por último, siete zonas poseen un predominio del sector de servicios, sobresaliendo entre ellas Juárez, Roma y Condesa. Puede hablarse, pues, de tres grandes zonas dentro de la Delegación: una industrial (concentrada en dos polos, al noroeste y sureste); otra de servicios al suroeste; y otra, netamente comercial, al Este y noreste.³⁶

Cuadro 10. Delegación Cuauhtémoc: Empleo y Población por zonas, 1990-1995.

Zonas	Empleo 1993 (%)				Pobl. 1990	Pobl. 1995	Pobl. 90-95(%)	IEP 93-95
	Total	Manuf.	Comercio	Servicio				
Asturias	13204	50,34	29,90	19,76	34309	32165	-1,28	0,41
Atlampa	14448	71,45	24,76	3,79	8730	8841	0,25	1,63
Centro A	46414	14,43	61,04	24,53	39487	33382	-3,30	1,39
Centro B	64833	16,21	47,92	25,87	93629	85086	-1,90	0,76
Condesa	39938	6,33	27,06	66,61	40222	34095	-3,25	1,17
Doctores	22250	16,06	32,08	51,86	45427	42558	-1,30	0,52
Guerrero	19071	15,08	31,94	52,98	61663	56792	-1,63	0,34
Juárez	61599	5,24	19,08	75,68	24023	19670	-3,92	3,13
Obrera	17916	35,10	31,14	33,76	51767	46044	-2,32	0,39
Peralvillo	10789	25,68	45,94	28,37	57672	51822	-2,12	0,21
Roma	36228	7,39	22,88	69,73	45105	39741	-2,50	0,91
SMR	24806	16,17	31,12	52,71	65256	59403	-1,86	0,42
Tlatelolco	808	1,73	37,50	60,77	28670	30783	1,43	0,03
Total	372304	16,83	34,74	48,43	595960	540382	-1,94	0,69

Fuente: Elaborado propia a partir de la información por AGEB. Para el empleo y la población de 1990 se utilizó el disco compacto CIMA; para la población en 1995 el disco SCINCE-95; ambos editados por INEGI.

En la segunda parte del Cuadro 10 puede observarse lo sucedido en el último lustro con respecto a la población y la relación entre ésta y el empleo (IEP). Once de las trece zonas vieron decrecer su población en la primera mitad de los noventa (las excepciones han sido Atlampa y, sobre todo, Tlatelolco).³⁷ Este fenómeno, que hemos considerado como uno de los síntomas de la *centrización*, muestra sin embargo matices diferentes: cinco de las zonas han tenido tasas negativas inferiores

³⁶Vale añadir que dentro de estas mismas zonas se observan diferencias también. Por ejemplo, en el Centro --predominantemente comercial-- existe una especialización de las calles con alta concentración de establecimientos comerciales al por menor, así como una "duplicidad" que se expresa en calles destinadas a sectores de clase media hacia el oeste, y un tipo de servicio equivalente, para grupos de menos recursos, al este (Monnet, 1995).

³⁷A nivel desagregado por AGEB esta relación fue aún más desproporcionada, pues nueve de cada diez de estas zonas (136 sobre un total de 152) vieron decrecer su población en el período señalado.

al 2% anual (que constituye a su vez el promedio para el conjunto de la delegación), otras tres se ubican entre el 2 y 3%, y tres presentan valores superiores al 3%, lo que revela un decrecimiento significativo. Cabe destacar los casos de Condesa y el primer cuadro del Centro con valores que se aproximan a -3,5%, y especialmente Juárez, con un valor cercano a -4% anual.

Si se comparan estos datos con los de la columna correspondiente al IEP, puede observarse una relación muy estrecha entre las zonas, porque son precisamente aquellas que pierden población las que poseen IEP más elevados: en primer lugar, la propia Juárez (coincidente con el Centro de Negocios del Paseo de la Reforma y la Zona Rosa) con 3.13, seguida por el primer cuadro del Centro y Condesa. Este dato sugiere que, efectivamente, la pérdida de población es mayor en las zonas que cuentan con mayores niveles de empleo y en las que predomina la actividad terciaria, especialmente del sector servicios.

Coincide también con las zonas donde los precios de suelo son más elevados, incluso a nivel de la ciudad. De hecho, los que se registran en sectores colindantes con los ejes del Paseo de la Reforma e Insurgentes, la Zona Rosa y la colonia Juárez, llegan a decuplicar los de la mayor parte de los sectores habitacionales del centro de la ciudad (Guía Roji, 1994). Precios relativamente altos se encuentran también en la mayor parte del perímetro A del centro histórico, sobre todo a lo largo del corredor que vincula la Plaza de la Constitución (Zócalo) con el CBD. Un poco más alejado, pero también por encima de la media de los sectores habitacionales, aparece la mayor parte del área exterior del centro histórico (perímetro B) y otras vías importantes como el Eje Central, Fray Servando Teresa de Mier y San Antonio Abad. Se trata de un círculo vicioso: los sectores de la ciudad con precios de suelo más altos están atrayendo --gracias a sus ventajas locacionales-- la mayor parte de los nuevos servicios, lo que contribuye, a su vez, a encarecer (y a hacer menos accesible) el suelo en dichas zonas.

De todo esto resulta que existe una relación estrecha entre la dinámica poblacional y la de empleo (terciario en general, pero especialmente vinculado a los servicios), y de ambas con los precios del suelo. En el caso de la Ciudad de México, esos tres factores --a los que se suma, a nivel metropolitano, el empleo manufacturero-- estarían definiendo el marco (territorial y teórico) de la *centrización*. Quedaría por definir, sin embargo, si esto se corresponde con el tipo de población residente en dichas zonas.

2.3. Población y centralidad.

Como ya he señalado anteriormente, la "visión" del Centro depende de la escala de análisis, dado que el mismo se transforma --física y socialmente-- a medida que se produce el crecimiento de la ciudad. En este trabajo relaciono la condición de centralidad espacial y funcional con ciertas características socioeconómicas, en particular la dinámica poblacional y de empleo manufacturero, así como la relación numérica entre el volumen de empleo y la población. Para alcanzar el objetivo propuesto resulta muy importante, sin embargo, corroborar la relación que se

establece entre estos dos indicadores y las características de la población residente. Nuestra hipótesis es, que a cada zona con características de centro o con una tendencia a la *centrización*, corresponde un tipo de población y formas de vida diferenciadas.

De ahí que me haya permitido desarrollar --a partir de las nueve variables poblacionales seleccionadas previamente--, el método de Análisis Factorial, en un intento por resumir las características y comportamiento de la *centrización* para cada una de las escalas de estudio: primero, para las 43 entidades que conforman la ZMCM, luego para la ciudad administrativa (el Distrito Federal) y, por último, para las trece zonas delimitadas dentro del Centro (la Delegación Cuauhtémoc).

Cuadro 11. Resultados del método de Análisis Factorial por niveles urbanos.

	Área Metropolitana			Distrito Federal			Delegación Cuauhtémoc		
	varianza	indicador	valor	varianza	indicador	valor	varianza	indicador	valor
Factor 1	58,4	sexo	-0,92	80,5	sexo	-0,97	75,0	ingresos	-0,96
		habitación	-0,92		habitación	-0,97		educación	0,94
		educación	0,88		ocupación	0,94		habitación	-0,92
		tenencia	0,86		educación	0,93		sexo	0,91
		edad	0,85		edad	0,92		servicios	0,86
		ocupación	0,84		origen	-0,86		edad	0,78
		ingresos	-0,57		tenencia	0,86		origen	-0,77
Factor 2	15,2	origen	0,95				12,8	tenencia	0,97
								edad	0,55
								origen	-0,53
								ocupación	0,52

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas de 1990.

En el Cuadro 11 se muestran los resultados obtenidos por este método para los tres niveles, los factores que se "extrajeron" en cada caso, el porcentaje que representan dentro de la varianza total y el peso que tiene cada uno de los indicadores (teniendo en cuenta únicamente los más relevantes, dado que superan el umbral de 0,5).³⁸

Con respecto a la Zona Metropolitana, el análisis reconoció dos factores, el primero de los cuales muestra siete de los nueve indicadores con valores superiores a 0,5, dos de las cuales --proporción de mujeres y ocupantes por vivienda-- superan el 0,9. En este caso, el comportamiento de los indicadores coincide con los criterios generalmente aplicables a las áreas centrales, por lo que este factor estaría explicando el fenómeno (buscado) de la *centrización*. De hecho, al observar el

³⁸El Análisis Factorial, realizado por medio del programa informático SPSS, combina variables y define a través de una regresión compleja las relaciones entre ellas, así como la definición de los "factores" con mayor incidencia. El propio programa resume el comportamiento territorial de estos resultados. Un valor cercano a 1 ó -1 indicaría un elevado peso de determinada variable en la explicación del factor, y lo contrario en la medida en que se acerca a 0. Puede verse una aplicación de este método al estudio de las zonas metropolitanas de México, en Negrete y Salazar (1986).

comportamiento territorial de estos factores (véase cuadro 12), son apreciables, respecto al primer factor, altos valores en las cuatro delegaciones centrales y una reducción significativa a medida que nos alejamos del Centro. Vale destacar la aparición de un valor máximo en la delegación Benito Juárez y no, como cabría esperarse, en la Cuauhtémoc.

Mientras tanto, el segundo factor apenas consigue valores relevantes en cuanto al origen o proporción de nacidos en la entidad. En este caso el factor estaría más relacionado con la estabilidad, en términos migratorios, lo que podría definirse, en síntesis, como “nivel de arraigo”. A diferencia del primer factor, el comportamiento de éste es mucho menos regular y por consiguiente aparece más balanceado desde el punto de vista territorial.

Cuadro 12. Comportamiento de los “factores” según variables demográficas, por zonas urbanas.

	ZMCM		DF	Zonas DC		
	Factor 1	Factor 2	Factor 1		Factor 1	Factor 2
Delegaciones ciudad central				Asturias	-0,62	0,02
				Atlampa	-0,99	-1,47
B. Juárez	3,32	0,28	2,22	Centro A	-1,49	1,39
Cuauhtémoc	2,38	0,54	1,35	Centro B	-0,76	-0,01
M. Hidalgo	2,38	0,56	1,32	Condesa	1,52	0,36
V. Carranza	1,26	0,96	0,32	Doctores	-0,09	-0,58
				Guerrero	-0,35	-0,20
Contornos metropolitanos				Juárez	1,22	1,50
				Obrera	-0,50	0,22
Ciudad central	2,34	0,45	1,30	Peralvillo	-0,55	-0,78
1er Contorno	0,51	0,23	-0,13	Roma	0,94	0,67
2do Contorno	-0,21	-0,52	-0,87	SMR	0,14	0,74
3er Contorno	-0,69	0,22		Tlatelolco	1,57	-1,87

Fuente: Para el Área Metropolitana y el Distrito Federal: publicación del Censo de Población de 1990. Para las zonas al interior de la Delegación Cuauhtémoc: CIMA.

Nota: La Delegación Milpa Alta (perteneciente al tercer contorno metropolitano) se ha incluido en el segundo para el análisis del DF. El valor asignado a los contornos se calculó por la suma aritmética de los valores correspondientes a cada una de las entidades que lo conforman. Sobre la conformación de los contornos metropolitanos véase nota 22.

Con respecto al Distrito Federal, en cambio, la no consideración de los municipios conurbados favorece la aparición de un panorama diferente. Por un lado, la combinación de variables arroja un factor único que explica el 81% de la varianza, lo que significa que se trata de una tendencia aún más fuerte que la que se produce en el caso de la ZMCM. De hecho, ocho de las variables superan el umbral de 0.5 y seis de ellas también el 0.9, sobresaliendo la proporción de mujeres, ocupantes por vivienda y PEA ocupada. Obviamente, se trata también de la *centrización*: a este nivel las cuatro delegaciones centrales obtienen los valores más altos en relación con el conjunto, aunque con diferencias menores que las que se observan a nivel metropolitano, lo que vendría a demostrar la existencia de “síntomas de

centrización” en zonas alejadas del centro, más allá de los límites del Distrito Federal. La Benito Juárez vuelve a presentar los valores más altos, y la Cuauhtémoc saca una pequeña ventaja con respecto a la Miguel Hidalgo.

El fenómeno se hace más complejo cuando consideramos las mismas variables dentro del Centro de la ciudad, esto es, entre las trece zonas ya definidas a grandes rasgos, en este mismo capítulo, como “homogéneas”. Aquí vuelven a aparecer dos factores, el primero de los cuales explica el 75% de la varianza (88% la suma de ambos), cifras más altas que las que resultan en el análisis a nivel metropolitano. En este caso el primero de los factores (con ocho de las variables por encima de 0,5 y cuatro por encima de 0,9) se asocia especialmente con los ingresos, instrucción y total de ocupantes por vivienda, en ese orden. El otro factor (con cuatro variables de más de 0,5 y sólo una con más de 0,9) valora en primer lugar la forma de tenencia de las viviendas y, con mucho menor fuerza la proporción de ancianos, los nacidos en la entidad y la PEA ocupada.

Es obvio que aquí el factor de mayor peso no es la *centrización*, sino algo más asociado con la calidad de vida o nivel de bienestar (de hecho, con los valores más altos en Tlatelolco, Condesa, Juárez y Roma; y bajos en los dos perímetros del Centro y en todo el sector norte y sureste de la delegación). El segundo factor responde a aspectos vinculados con la estabilidad poblacional o nivel de arraigo, más cercano a la *centrización* (alto en Juárez, primer cuadro del Centro y, en menor medida, en Santa María la Ribera y Roma; muy bajo en Tlatelolco, Atlampa y Doctores).

En resumen, el estudio de las características poblacionales de la urbe muestra una tendencia a la *centrización* (ya que aumenta el peso de la varianza) cuando pasamos del nivel metropolitano al de unidad administrativa. En cambio, este acercamiento reduce el peso de las zonas centrales, si se considera el valor de dicho factor en estas delegaciones). De hecho, la *centrización* prácticamente desaparece cuando “bajamos” a nivel del propio Centro, donde otros elementos definen más las diferencias intraurbanas, como es el caso del grado de bienestar.

En este sentido conviene señalar que, siendo los factores analizados elementos definitorios de la *centrización*, los indicadores que en mayor medida parecen definirla son el sexo (predominio de mujeres), habitación (menor promedio de ocupantes por vivienda), instrucción (población con mayor nivel de escolaridad), ocupación (índices más elevados de población económicamente activa), edad (mayor proporción de personas de más de 65 años) y tenencia de la vivienda (predominio de las rentadas sobre las propias). Esta relación entre la centralidad y el comportamiento de ciertas variables demográficas, puede ser sumamente valioso en caso de que se quiera detectar y estudiar otras zonas que experimenten un proceso de transformaciones similar al que se produce en el Centro de la Ciudad.

Capítulo 3. EL ESPACIO: ACTORES Y PLANEACION.

3.1. Escenarios y actores: ¿el Centro para quién?

Las ciudades, y en particular sus áreas centrales, se han convertido en escenario o “arena” de lucha entre los diferentes niveles del aparato estatal, los movimientos populares, los sectores laborales y el capital (Feagin, 1986). A medida que la sociedad se vuelve más plural y participativa, se tiende a un mayor nivel de negociación en los conflictos --no por ello menos frecuentes e intensos-- que resultan del enfrentamiento de intereses dentro de la ciudad. Este capítulo analiza, primero de manera general y luego centrándose en la Ciudad de México, la relación entre lo que ha sido definido como los “grandes temas” de la política urbana: la planeación, las luchas políticas y las instituciones (Castells, 1976).

La ciudad es el marco físico que contrapone a los grupos conscientes --los llamados “actores”--, ya se trate del gobierno (nacional o local), las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, el sector privado o las asociaciones profesionales (United Nations, 1996). De los intereses de cada uno de dichos actores, de las condiciones del “juego” y la manera de formular y llevar a la práctica sus objetivos, depende la forma y profundidad en que se “construyen los problemas”, para dar paso a la formulación e implementación de las políticas urbanas.

Fuerza esencialmente conservadora, el Estado se constituye en garante del *status quo*, funcionando como articulador de los conflictos urbanos por su doble carácter de “instrumento del capital” y receptor de las demandas sociales (Borja, 1981). Así, la política pública urbana está llamada a reflejar el consenso social que se deriva de la relación de neutralidad que, en teoría, se establece entre el Estado y los diversos grupos que conforman la sociedad civil. En la práctica, el Estado se enfrenta a la disyuntiva de aplicar determinadas leyes y políticas que entran en contradicción con su función primordial, la de garantizar la acumulación del capital.

Frente al poder del Estado, los propietarios (el sector privado) imponen su propio poder a través del derecho de propiedad (Azuela, 1989). Aplican una “estrategia dual” en función de los beneficios que obtienen, unas veces con la construcción de inmuebles, otras a través de los precios del suelo. De esta forma, los propietarios de predios imponen un “mecanismo de selección social” que contribuye al crecimiento no planificado de las ciudades y propicia niveles cada vez mayores de segregación dentro de éstas (Lojkin, 1979). Esto resulta de gran importancia en el estudio de las áreas centrales, donde con frecuencia el valor del suelo predomina sobre el de la construcción y genera un mecanismo de expulsión de sus habitantes hacia otras zonas de la ciudad. Es por ello que los rentistas no siempre eligen una política de mejoramiento de los inmuebles, sino que optan, por el contrario, por su degradación y tugurización (Topalov, 1979). --

Frente al interés del sector privado y el papel “conciliador” del Estado, opera, desde abajo, la demanda de grupos sociales sin otro poder que su capacidad de

movilización. A pesar de que constituyen el sector mayoritario, éste resulta ser el más heterogéneo, y por ello, el más débil, poco organizado y con objetivos sociales menos precisos. No siempre se trata de sectores populares de bajos ingresos, cuya situación social y económica haría pensar en objetivos y estrategias más “radicales”; incluye también a sectores de clase media, con frecuencia protagonistas de acciones que inciden en la dinámica urbana del centro de la ciudad, como es el caso de la *gentrification*. Este movimiento de “retorno” estaría modificando el proceso de *guetización* que padecen las zonas centrales, como resultado de cambios de tipo demográfico, de condiciones del mercado de vivienda, la disponibilidad de facilidades culturales y la orientación de la economía de estos centros hacia servicios de avanzada.³⁹

En cualquier caso, la base social “pasiva” queda marginada de los conflictos urbanos, y ve reducido su papel en el proceso de toma de decisiones dentro del ámbito de la planeación. Sólo en la medida en que esa masa anónima se organiza en pro de intereses comunes se convierte en “actor”, y en la medida en que persigue objetivos de largo plazo se radicaliza (es entonces, observa Castells, cuando se les considera como “movimiento social”). Aún así, el papel de este tipo de movimiento como “agente transformador de la sociedad” es muy limitado si su objetivo principal no va más allá de la modificación de ciertas relaciones de poder. Esto es algo que resulta muy común en el terreno urbano, donde las demandas se limitan, casi exclusivamente, al mejoramiento de las condiciones de vivienda (Touraine, 1988).

Borja (1981) define tres fases que caracterizan la relación entre los movimientos sociales y la dinámica urbana: una primera, donde se producen déficits como resultado del crecimiento no planificado de la ciudad; una segunda, donde se exige el ordenamiento urbano para limitar la utilización especulativa del espacio y los altos costos sociales (es aquí donde aparecen las políticas estatales relacionadas con las áreas centrales); y una última --la “conflictiva por excelencia”--, caracterizada por una ofensiva del capital y la respuesta de la población: el primero, intentando grandes operaciones en los espacios más valiosos (incluidos los centros); y la segunda, frenando los proyectos y generando a su vez una espiral de demandas de difícil solución. Se trata, obviamente, de una relación desigual, que enfrenta a un sector fuerte, organizado y con objetivos claros, con grupos heterogéneos y relativamente desorganizados.

³⁹Para algunos autores, sin embargo, este proceso ha sido exagerado en cuanto a su impacto en la rehabilitación de la ciudad. Refiriéndose al caso canadiense, Ley (1991) ha observado que las ciudades donde este fenómeno ha sido más visible son aquellas que constituyen centros de gobierno o centros regionales de servicios. Para Bourne (1993), es cierto que las zonas centrales son las más pobres y el proceso de *gentrification* tiende a mejorarlas, pero esto ha sucedido realmente en muy pocas ciudades y, dentro de ellas, en pequeños barrios. Incluso, las mejoras en estos últimos se atribuyen más a factores ligados con el crecimiento “natural” del bienestar que a la propia *gentrification*. En sociedades donde existe mayor desigualdad social, este proceso es visto incluso de forma negativa, por tratarse --se dice-- de una “nueva forma de colonización”.

A medio camino entre la población --como ente social pasivo--, las organizaciones (comunitarias y profesionales) y el Estado, está el llamado "tercer sector": las organizaciones no gubernamentales. Las ONG difieren por su origen, más cercano a las asociaciones profesionales, de las organizaciones surgidas "desde abajo". Ha sido precisamente por ese origen, por el manejo de la información y acceso a la estructura del poder, así como por su carácter "independiente", que las ONG han cobrado fuerza en años recientes. Su participación en diversos terrenos, entre los que se incluye el hábitat de los sectores populares, no ha dejado de crecer. Las asociaciones profesionales, por su parte, a pesar de su relativa autonomía muestran un fuerte nivel de "compromiso" por cuanto constituyen lazos gremiales que responden a intereses más específicos. Es el caso, por ejemplo, de los grupos ligados al sector inmobiliario (arquitectos, urbanistas, "desarrolladores" urbanos), más interesados en diseñar la ciudad con fines de lucro que de lograr espacios realmente más habitables y funcionales.

Como zona privilegiada de la ciudad, las áreas centrales se han convertido en centro de los conflictos urbanos. Estos son resultado de la contradicción de intereses entre las clases dominantes, las clases populares y el Estado, de modo que las transformaciones que se producen en la estructura urbana dependen de la medida en que se imponen las iniciativas de cada uno de estos grupos (Castells, 1988). El éxito posible, sin embargo, no estaría tanto en la capacidad de uno de estos actores para generar determinada iniciativa, sino en la capacidad de la sociedad para propiciar iniciativas paralelas más o menos integradas. De hecho, la supuesta "recuperación" del centro se ha logrado, sobre todo, en aquellos casos en que ha existido un interés inicial por parte del sector privado (ávido de ganancia y poseedor original de los recursos, la información y el acceso a las redes de implementación), y como resultado de ello, la respuesta de los residentes, la actitud de compromiso por parte del Estado y el apoyo más o menos directo -- a uno u otro lado-- de las asociaciones profesionales o las ONG.

Un problema que se agrava en las ciudades y de manera especial en los barrios "marginales" dentro de las zonas centrales, tiene que ver con los servicios públicos y su forma de financiamiento, pues debido al nivel de vida relativamente bajo de la población --y por consiguiente a las escasas posibilidades de captación de impuestos-- se genera un círculo vicioso de deterioro de la infraestructura urbana.⁴⁰ La situación se agrava por el alto nivel de las rentas del suelo en esta zona, que dificulta cualquier acción constructiva a escala arquitectónica o urbanística. En casos semejantes se impone una intervención del gobierno regional o central en apoyo a estas ciudades, incapaces, desde el punto de vista financiero, de enfrentar proyectos urbanos de gran magnitud. Tal vez así podría impedirse que dichos conflictos desencadenen nuevos enfrentamientos en otras zonas de la ciudad e

⁴⁰Este no es el caso de la Ciudad de México, donde tres de las delegaciones centrales (entre ellas la Cuauhtémoc) concentran el grueso de la recaudación de impuestos, sobre todo a través del impuesto predial. (La Jornada, 7 de octubre de 1997).

incluso a nivel regional, más allá de los estrechos límites históricos o administrativos.⁴¹

En este complejo marco la rehabilitación urbana, planificada, adquiere carácter de urgencia. La expulsión sistemática de la población residente en las zonas centrales es apenas la punta del *iceberg* y una llamada de alerta sobre los peligros que implica la “destrucción de la urbanidad”. Ha sido necesario --como bien advertía Lefèbvre en 1978-- que “se fuera hasta el fin en la destrucción de la realidad urbana sensible para que apareciera la exigencia de una restitución”.

Los programas públicos --o aquéllos que, promovidos por la iniciativa privada cuentan con el apoyo ideológico e instrumental del Estado-- suelen incidir de forma negativa sobre la población residente en los centros, unas veces de manera directa e inescrupulosa, otras de forma sutil, tras la pantalla de la renovación del hábitat popular deteriorado (Massolo, 1992). Aun en los casos en que una movilización popular ha logrado frenar el desalojo indiscriminado de los pobladores, el mismo ha sido inevitable a largo plazo. Tratado de manera individual, el problema concluye con el abandono progresivo de los inmuebles. Lo contrario, la conservación a toda costa de la población y el mejoramiento del hábitat popular, ha sido ciertamente una rareza, cuyo éxito sólo puede ser explicado por la fuerza del movimiento popular y su inserción en una lucha social y política más amplia.

Esta contraposición de intereses ha cobrado fuerza en los últimos años, toda vez que las políticas urbanas --y en particular aquéllas orientadas a un sector “estratégico”, como el habitacional-- no están al margen de las corrientes ideológicas promovidas por organismos internacionales, modificando esquemas que habían prevalecido por años dentro del llamado Estado de Bienestar. Las nuevas estrategias se definen como un “estímulo a los gobiernos” para que cumplan una función de facilitación, en pro de una mayor eficiencia, dejando a un lado las propuestas tradicionales en favor de la producción, financiamiento y mantenimiento en este sector (Banco Mundial, 1994). Aunque esta reorientación afecta en especial a las zonas nuevas de la periferia, su impacto en las zonas “consolidadas” y de alto valor inmobiliario no puede subestimarse, porque la “retirada” estatal allí implica dejar las manos libres a la acción inescrupulosa del capital.

La planeación como instrumento

La planeación urbana es necesaria y posible. Necesaria, porque la urbanización, como proceso espontáneo de apropiación del espacio, provoca tensiones crecientes de carácter social y económico. Posible, porque existe previsión y voluntad para alcanzar determinados objetivos que son, en el fondo, de carácter político. La

⁴¹ Así, por ejemplo, como consecuencia del deterioro de las zonas populares del centro de la ciudad, el mercado de viviendas enfrenta un aumento de la demanda de viviendas de baja calidad; es decir, del mismo tipo de viviendas que son reemplazadas. El efecto final es el aumento del costo de las casas de baja calidad y, posiblemente, la disminución de las de alta calidad, con lo cual “los ricos obtienen un subsidio y los pobres un impuesto a través de la renovación urbana” (Hirsch, 1977).

planeación es la suma del plan urbano --obra de especialistas y funcionarios gubernamentales-- y las redes de implementación, de modo que su probabilidad de éxito radica tanto en la calidad técnica como en la capacidad de negociación política y la flexibilidad de la gestión administrativa.⁴²

...

La ciudad es el marco donde se reducen los costos de circulación del capital, se dan las condiciones ideales de rentabilidad y se concentran las inversiones. La gran ciudad estimula el desarrollo desigual y genera un "círculo vicioso de hiperconcentración" (Topalov, 1979) que sólo puede ser resuelto, en el mejor de los casos, a partir de una intervención activa del Estado, si es que efectivamente se quiere imponer, a los intereses particulares, el interés general. Por ello las ciudades, en especial las más grandes, se han convertido en el objetivo principal de la planeación a escala regional y nacional.

En los últimos años, la dinámica urbana a nivel global ha visto la reversión de ciertas tendencias negativas en relación con las grandes ciudades, y la mayoría de ellas --sobre todo en los países de menor desarrollo, donde los pronósticos eran más alarmantes y se hablaba de este crecimiento como de una "bomba de tiempo"-- muestran una situación más satisfactoria que unos años atrás. Estos "logros" no son atribuibles, sin embargo, a la efectividad de las múltiples políticas anunciadas o aplicadas en algunas de ellas, sino a un comportamiento más racional respecto a la decisión de localización, que incluye tanto a personas como a empresas. No se trata obviamente de un problema resuelto, pero todo parece indicar que los conflictos tenderán a orientarse hacia el interior de estas urbes y no, como ha sido hasta ahora, a sus áreas periféricas. En este sentido, es posible que se estén creando las condiciones para frenar el tradicional proceso de deterioro en los centros.

La exigencia de una planeación coherente y efectiva en estos centros deteriorados aumenta, toda vez que se conoce de un número creciente de programas exitosos y se vislumbra, en consecuencia, la posibilidad real de su rescate. En la mayoría de los casos, sin embargo, la persistencia del tema de las zonas centrales en la agenda política --más definido en el plano retórico que en su aplicación real--, es atribuido al papel de personas e instituciones claves, al papel de los medios de comunicación y al reconocimiento del tema como una responsabilidad gubernamental.⁴³ En aquellos casos en que no se dan estas condiciones, un proceso de gran alcance resulta prácticamente inimaginable.

⁴²Para Castells (1976) los planes urbanos no son otra cosa que "textos ideológicos", a diferencia de la planificación urbana, que son las operaciones realizadas efectivamente. En un trabajo posterior (1988) reforzaría el peso que atribuye a esta última al decir que "la gestión del plan es más importante que el contenido del plan".

⁴³La permanencia del tema de la ciudad central dentro de la agenda política ha sido analizada por Mossberger y Stoker (1997) para el caso británico. Para estos autores la institucionalización parcial y la intervención limitada de estas personas o grupos, hacen que la persistencia del tema en la agenda sea realmente débil en el largo plazo. Un análisis similar, que toma en cuenta las políticas de conservación en los centros históricos iberoamericanos, vincula también los resultados positivos con iniciativas personales impulsadas desde los niveles más altos del gobierno (Gormsen et al., 1989).

Un análisis de la planeación en la áreas centrales remite a distinguir, previamente, la existencia de una “problemática del centro”, así como de una “situación política” que permita enfrentarla. El reconocimiento de un problema debe partir de los objetivos propuestos (¿a qué clase de centro aspiramos?) y, derivado de ello, de la existencia de mecanismos de implementación, con vista a la integración funcional entre la actividad habitacional y otras actividades sociales y económicas. La problemática puede enfrentarse sólo a partir de la existencia de una situación política, esto es, si el Estado reconoce el problema y define una serie de acciones dirigidas a su solución, a través de incentivos monetarios, legales y organizativos, así como ciertas formas de gestión pública (Méndez, 1993).

En la mayoría de los casos, sin embargo, la complejidad no proviene de la ausencia de una política urbana específica, sino del hecho de que la planeación se limita a establecer mecanismos rígidos de zonificación territorial (de hecho su instrumento más importante). Dado que la planeación limita, restringe o prohíbe ciertos usos, en lugar de estimular algunos de ellos, se convierte en obstáculo y genera efectos perjudiciales para amplios sectores de población y por ende de la ciudad (Azuela, 1989). La zonificación que concede al centro su carácter de espacio “privilegiado”, estimulando un tipo de uso en detrimento de otros, contribuye a aumentar las ganancias por concepto de localización, fomenta el uso indiscriminado del espacio y el aumento de la renta del suelo. Mientras se reduce el precio del suelo para las actividades que se estimulan, se eleva para los usos que se limitan (Hirsch, 1977), que es lo que sucede con la vivienda en las áreas centrales. La planeación aparece en este caso como elemento de segregación social, en lugar de reguladora del equilibrio dentro del espacio de la ciudad.

Existe a su vez una incongruencia que viene dada por la ambivalencia con respecto a la propia concepción de estas zonas, que opone a los que defienden categóricamente su carácter barrial y los que defienden su singularidad dentro del marco de la ciudad e incluso metropolitano (el caso de los planes urbanos). Se impone pues, la adopción del “punto medio”: el reconocimiento de que existe una singularidad por su carácter histórico y simbólico, y una problemática definida por condiciones económicas y demográficas que atañen a un territorio más amplio (la ciudad central). En este sentido, convendría reducir el centro a un espacio mínimo, y otorgarle al territorio circundante su carácter barrial, donde se inserten armónicamente la actividad habitacional y económica.

La planeación urbana dirigida a la rehabilitación de las áreas centrales ha intentado frenar y revertir tendencias consideradas tradicionalmente como negativas: en relación con la población (expulsión de unos y empobrecimiento de los que se quedan), con la actividad económica (terciarización y expulsión de la industria por la “psicosis anticontaminante” que prevalece en la actualidad) y el equipamiento (altamente concentrado en unos casos e insuficiente en otros). Se ha orientado también a resolver la relación de éstas con el resto de la ciudad (a través del transporte) y, especialmente, el rescate de sus monumentos y espacios públicos, por el estímulo que supuestamente generan en la dinámica social y económica a nivel

local. Obviamente, cualquier evaluación en este sentido debe partir de los objetivos propuestos, así como la relación de costos y beneficios (sociales, económicos) que se establece entre los actores involucrados en el proceso.⁴⁴

Para muchos autores, la tan reiterada propuesta de compactación y aumento de la densidad en las áreas centrales debe resultar provechosa en tanto permite una explotación más adecuada de los servicios públicos urbanos, la reducción del consumo energético y la elevación de la calidad de vida de los residentes. Otros conceden mayor importancia al factor precios, pero tampoco existe evidencia de que el beneficio económico individual “mueva” la actividad residencial hacia el centro de las ciudades, dado que los beneficios económicos parecen ser demasiado pequeños para provocar este tipo de movimientos. Se concluye así que es la política estatal --y no los incentivos del mercado-- la que permite alcanzar formas urbanas más eficientes (Anderson et al., 1996).

Con una propuesta más integradora, Breheny y Rookwood favorecen la conformación de una “MultipliCiudad” o Ciudad-región⁴⁵ que incorpora desde las zonas centrales de las grandes ciudades hasta zonas rurales distantes. Se plantea que el logro de un desarrollo “sustentable” a nivel regional sólo es posible a partir de la integración de aspectos como el uso de suelo y transporte, recursos naturales, consumo energético y tratamiento de desechos. Hacen una distinción entre “el centro” --donde urge la solución de problemas relacionados con el transporte, circulación vial, áreas libres, vivienda, esparcimiento y deterioro ambiental--, de la *inner city*, mucho más compleja por la ausencia de atractivo que ofrece tanto para la vivienda como el empleo.

Vale concluir que el proceso institucional de la planeación --y de hecho los propios planes-- son resultado de la correlación de fuerzas existente entre los diversos grupos sociales, lo que les confiere a ambos (el plan y la planeación) un innegable papel político. Las propias comisiones de planeación se convierten en un actor que se vale más del conocimiento técnico que de su “representatividad democrática”, lo que las sitúa a medio camino entre el gobierno y los grupos de presión política (Low, 1991). De esta forma, los planes parten de una interpretación de la “realidad” marcada de antemano por una conceptualización ideológica que establece su propio sistema de presupuestos y prioridades, y terminan funcionando, en la práctica, como un instrumento de legitimación de la política estatal (Castillo, 1988).

3.2. Conflictos y planeación en la Ciudad de México.

Uno de cada seis mexicanos, una parte importante de la actividad económica, y la mayor parte de los decisores en los asuntos políticos a nivel nacional, se concentra

⁴⁴Con frecuencia la medida del éxito en el proceso de rehabilitación urbana --sobre todo en zonas con un patrimonio arquitectónico importante--, se ha medido no tanto en relación con la población o el patrimonio, sino, y de manera casi exclusiva, por criterios económicos como el nivel de actividad y empleo, ingresos, valor inmobiliario, etc. (Said, 1987).

⁴⁵“MultipliCity” y “Social City Region”, en el original en Inglés.

en la Ciudad de México. En ella coinciden y enfrentan los intereses de los diversos actores sociales --incluyendo los diferentes niveles de gobierno dentro del aparato estatal--, dentro de una estructura social y política que se torna cada vez más compleja. Las modificaciones más recientes en el sistema político del país y particularmente del Distrito Federal (de lo que son ejemplo las elecciones, mucho más competidas y por primera vez para el puesto de Jefe de Gobierno), tienden a reducir el clima de incertidumbre que abate a la Ciudad. Vale advertir, sin embargo, que las reformas que han terminado concediendo mayor autonomía al gobierno local, lejos de reducir aumentan la "fricción" entre los actores, algo natural cuando se tiene, a nivel nacional y local, gobiernos de signo político diferente.

La lucha política en la ciudad tiene, como ya se ha dicho, un "antes" y un "después": 1985. La movilización ciudadana impidió entonces que un proyecto masivo de renovación se llevara a cabo en el Centro, a pesar de que estaban creadas las condiciones para implementarlo una vez que se produjo la expropiación de miles de predios afectados por el siniestro (Pradilla et al., ob. cit.). La tensa situación exigió una actitud pragmática por parte de los diversos actores, y puso a prueba su capacidad para forzar o ceder, en aras de conseguir sus objetivos principales. El gobierno se vio obligado a revisar el decreto expropiatorio debido a la presión de grupos empresariales y políticos, mientras aceptaba modificar la disposición --establecida por los programas de desarrollo de 1987-- de no permitir densidades por encima de 800 habitantes por hectárea (se llevó hasta 1 800) para evitar la reubicación de una parte de los residentes. Por otra parte, se aplazaron los proyectos de rehabilitación en monumentos históricos, donde los costos resultaban elevados y eran menores los beneficios directos.⁴⁶

El fracaso de las políticas implementadas en el Centro de la Ciudad de México se atribuye, precisamente, a la incapacidad del sistema para adecuarse de forma coherente y no coyuntural a los intereses de cada uno de los actores. El conflicto se agrava teniendo en cuenta que las perspectivas de solución resultan limitadas a corto o mediano plazo, dado que el Estado enfrenta, por un lado, la falta de estímulo a la inversión por parte del sector privado y, por otro, la falta de garantía para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población residente. En su lugar, el Estado opta por un virtual retiro del Centro, por "dejar hacer" a los pequeños empresarios, y por un manejo de los conflictos a través de su relación clientelar con organizaciones "de base", que tan buenos resultados (políticos) ha dado en el pasado.

La propia estructura de gobierno concebida en función de una participación comunitaria a todos los niveles territoriales (Comité de Manzana, Asociación de

⁴⁶La problemática del centro histórico manifiesta una doble complejidad, que tiene que ver con el alto precio del suelo y el valor histórico de una parte significativa de los inmuebles, lo que conspira negativamente para su posible explotación en actividades poco "rentables". En la práctica, el Estado encuentra fuertes limitaciones para llevar a cabo la expropiación de vecindades y la rehabilitación de edificios para vivienda.

Residentes, Junta de Vecinos, Consejo Consultivo de la Ciudad), ha visto perder su legitimidad en los últimos años, como parte de la crisis política general que afecta al país. Dentro de este marco, se refuerza el papel y crece el grado de activismo que se exige por parte de los “nuevos” actores (organizaciones comunitarias desligadas del aparato estatal o partidista, y las propias ONG), mientras cobra carácter de urgencia la participación de éstos en el proceso de toma de decisiones. La crisis del modelo político tradicional se ha manifestado con fuerza en el centro de la ciudad luego de la apertura política: se debilitan las redes que garantizaban la relación entre el gobierno y las organizaciones sociales, se fortalece el papel de las ONG,⁴⁷ y cobra fuerza el tema del Centro dentro del programa de los partidos políticos.⁴⁸

El momento político ha traído a un primer plano la problemática del Centro, en lugar de la periferia, que había sido hasta hace poco el teatro de los principales conflictos urbanos. Vale advertir, sin embargo, que cualquier estrategia política alternativa por parte de grupos comunitarios o profesionales se hace aquí más compleja, por tratarse de una zona relativamente ajena al carácter barrial, donde parece existir una débil “cultura popular” y frágiles lazos sociales internos. En consecuencia, las áreas centrales enfrentan la dificultad de crear organizaciones estables y duraderas, lo que hace a sus residentes más vulnerables frente a la intervención del capital y las políticas estatales asociadas a él (Núñez, 1990).

Por otro lado, la apatía del sector privado respecto al Centro coincide con una política estatal velada de “dejar hacer”, poco comprometida, en apariencia, con los diversos actores. El resultado es un territorio con gran cantidad de baldíos y lotes semiabandonados (como es el caso de la zona al sur de la Alameda Central), que ha hecho pensar en la ausencia de presión inmobiliaria, incomprensible tratándose de un área central (Tomas, 1991).⁴⁹ Existe, obviamente, una contradicción entre la capacidad de inversión del sector privado, con la realidad de que se trata de zonas con grandes problemas y escasa atracción para el capital.

Persiste, en cambio, un apoyo gubernamental indirecto a la Ciudad a través de subsidios, que unido a la dotación relativamente elevada de “condiciones generales de la producción” propicia la obtención de altas tasas de ganancia a las empresas localizadas en ella (Garza, 1985). Paradójicamente, este apoyo limita la efectividad

⁴⁷Aunque muchas de las organizaciones más importantes de este tipo dentro del tema del hábitat son anteriores a los sismos --como son los casos de COPEVI (1965), CENVI (1979) y Casa y Ciudad (1983)--, lo cierto es que han tenido su mayor auge en los últimos años. A las tres anteriores debe añadirse FOSOV, creada en 1989.

⁴⁸El Centro fue, efectivamente, tema de campaña en las recientes elecciones para el gobierno de la Ciudad, aunque relegado por aspectos “prioritarios” como la inseguridad pública y los problemas económicos generados por la crisis de 1994. De hecho, los tres partidos mayoritarios incluyeron en sus campañas propuestas relacionadas con la zona central, aunque orientadas casi exclusivamente a su mejoramiento ambiental o explotación con fines turísticos. En este sentido, la propuesta del (finalmente triunfador) PRD resultó más abarcadora, lo que podría significar la aplicación de una política de nuevo tipo, en el corto plazo, con respecto al centro de la ciudad (ver inciso 4.3).

⁴⁹El Programa Delegacional de 1997 reconoce la existencia de 450 inmuebles abandonados en el territorio, 13% de los cuales se ubican en la colonia-Centro.

de las políticas gubernamentales orientadas a reducir la concentración social y económica en la capital del país, así como respecto a su zona central. De hecho, se asegura que ha sido el Estado, en mayor medida que el capital, el que ha determinado --por razones políticas e ideológicas, más que económicas-- la dinámica de la zona central (Perló, en Coulomb y Duhau, 1988).

En este sentido se plantea una múltiple contradicción, que opone, por un lado, al sector público con el privado; y por otro --de carácter territorial--, al centro con la periferia de la ciudad. De igual forma se enfrentan los dos poderes que convergen en el gobierno de la ciudad: el federal, con su interés por reforzar el carácter simbólico del centro metropolitano como centro del poder nacional; y el local, aparentemente más comprometido con la ciudad en su conjunto (Mercado, en Coulomb y Duhau, ob. cit.).⁵⁰

Quizás esta contradicción explique en parte el fracaso de las políticas de rehabilitación en muchas áreas centrales de ciudades de América Latina, más dependientes y vulnerables a los vaivenes de la política nacional. En todas ellas --y México no es la excepción--, dicho fracaso está ligado a la crisis que han padecido estos países desde principios de los ochenta, pero sobre todo al carácter centralizado del Estado y la debilidad de las políticas de planeación (menos orientadas a los grandes planes y más a la regulación y legislación). A esto se une no sólo la ya mencionada falta de activismo del sector privado, sino el carácter clasista de la estructura intraurbana, y la falta de integración entre los diversos actores involucrados en los programas de rehabilitación (Ward, 1993).

Los conflictos están condicionados por la dinámica compleja del mercado de suelo, un factor clave si se pretende articular una política orientada a reducir las fricciones que se producen en el marco de la ciudad. El precio del suelo condiciona el acceso de los diferentes grupos sociales al espacio urbano, y condiciona el alcance de los programas gubernamentales destinados al mejoramiento del hábitat popular y los servicios. El Estado puede a través de los planes regular explícita y categóricamente el mercado de suelo, pero cualquier intervención de este tipo podría crear conflictos mayores, a un costo (político) que no siempre es posible enfrentar. En su lugar, se promueven acciones cuya incidencia es menos directa, a través de la zonificación funcional del territorio, de proyectos limitados de rehabilitación urbana y construcción de vivienda de interés social, o el simple reconocimiento de ciertas zonas como de "valor singular".⁵¹

⁵⁰ Esto se corresponde con el criterio que relaciona a los gobiernos locales --más preocupados por los temas sociales-- con el sector público, a diferencia de los gobiernos regionales o nacionales, que conceden una mayor prioridad a los asuntos económicos y la relación con el sector privado (Saunders, 1986).

⁵¹ Acerca de este último aspecto cabe señalar, sin embargo, que no parece existir una relación directa entre la designación (reconocimiento oficial) de distritos históricos o zonas de monumentos, con un cambio en el valor del suelo. En un estudio realizado en 1991 en Estados Unidos, Gale advierte que otras "fuerzas" como la rehabilitación y la especulación inmobiliaria están operando en estas zonas desde antes de la declaración, modificando en un sentido u otro los precios del suelo.

Se trata de un factor vulnerable y que evoluciona cíclicamente en dependencia de la situación macroeconómica (Ward et al., 1993). De hecho, aunque un estudio sobre la renta de vivienda en la Ciudad mostraba el crecimiento sistemático de este indicador (Méndez R., 1987), se produjeron incrementos pronunciados en 1982 (momento del impacto de la crisis económica) y luego otro, aún mayor, en 1985, a raíz de los sismos y el movimiento de renovación urbana que se llevó a cabo en las áreas centrales.⁵² Estos hechos estarían demostrando la relación entre el “precio del suelo” y hechos coyunturales no asociados directamente a la dinámica urbana.

La rehabilitación integral de las áreas centrales, en particular de aquéllas con valores históricos significativos, sólo es posible en la medida en que se logra un equilibrio entre la participación del sector estatal y privado. De hecho, se recomienda la utilización de fondos públicos como “dinero semilla” para estimular el efecto multiplicador de los fondos provenientes del sector privado.⁵³ La ausencia de este equilibrio implicaría una intervención parcial del territorio, ya sea porque sólo se benefician pequeñas áreas estratégicamente localizadas, o ciertas actividades en detrimento de otras, como suele ser el caso del comercio y los servicios, que proliferan gracias a la expulsión de la actividad habitacional y manufacturera.

En el centro de la Ciudad de México, por ejemplo, un proceso organizado e integral de rehabilitación urbana no ha existido hasta ahora más que en teoría. En la práctica este proceso se ha limitado a la conservación y rescate de ciertos monumentos aislados, o ciertos ejes viales importantes desde el punto de vista funcional, que conectan a su vez espacios urbanos de alta significación simbólica. La existencia de mecanismos concretos --el caso del Fideicomiso Centro Histórico, por ejemplo-- tampoco ha posibilitado una orientación adecuada de la intervención en términos de imagen urbana, revitalización funcional o vivienda. En la práctica, el Centro se ha ido modificando por la falta de acción y la renovación puntual, no planificada, sobre el territorio (Melé, 1996).

La atención se ha centrado, en cambio, en el carácter jurídico de una actividad en expansión: el ambulante. Los ambulantes se multiplican en el Centro a pesar de los aparentes esfuerzos del gobierno por frenar --o al menos reubicar-- una actividad que tiende a crecer en tiempos de crisis (1982 y 1994, por ejemplo),⁵⁴ en

⁵²Llama la atención, por el contrario, el impacto mínimo que, en este sentido, se observa respecto a un proyecto de gran magnitud como la construcción de la red de Metro desde finales de los sesenta, y los Ejes Viales desde finales de la década del setenta. En el primer caso, las áreas colindantes con las estaciones terminaron convertidas en focos degradados socialmente por la concentración de mendigos y vendedores ambulantes, ambiente muy poco propicio para una valorización del suelo. En el segundo, se convirtieron simplemente en vías de circulación rápida, poco atractivas para la ubicación de actividad comercial o de servicios.

⁵³Entrevista a Jean-Luis Luxen, Secretario General de ICOMOS (La Jornada, 5 de junio de 1997).

⁵⁴En relación con su participación en el PIB nacional, el comercio formal se redujo del 20,5% en 1994 al 18,3% en 1996, mientras el comercio informal aumentaba en el mismo período del 7,2 al

parte debido al impulso “natural” que provoca la situación económica, en parte por la estrategia del partido oficial para manejar conflictos y aprovecharlos en términos políticos (Gordon, 1997).

El fracaso del “Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular” se atribuye a que éste se limitó a la construcción de corredores comerciales, en lugar de dar oportunidad para que estas personas adquirieran su propio patrimonio.⁵⁵ En la práctica se trata de una lucha que enfrenta a los ambulantes con los propietarios de establecimientos comerciales del Centro (similar al que se ha dado con los propietarios de medios de transporte). Una organización como Procéntrico --que agrupa a los comerciantes del centro de la ciudad-- interviene de forma activa en este conflicto, aunque aludiendo “la defensa del patrimonio histórico y el funcionamiento de la zona central”, supuestamente amenazado por los ambulantes (Lezama, 1991). A pesar del carácter eminentemente sectorial de este conflicto, debe tenerse en cuenta su repercusión desde el punto de vista espacial y su impacto en la conformación de una problemática y una política para esta zona.

Vale destacar, asimismo, la aparición de un nuevo tipo de demandas urbanas: no se trata de sectores de población de escasos recursos que reclaman su derecho a vivir en una zona de la ciudad donde tienen su medio de vida, o por mejoras en los niveles de habitabilidad, sino de grupos de clase media residentes en zonas con niveles de bienestar relativamente altos. Esto se ha puesto de manifiesto recientemente, con la exigencia por conservar el patrimonio histórico (el caso de la colonia Roma); la oposición a proyectos especulativos de gran impacto en la imagen urbana, como han sido los casos de las Torres Aguila y Chapultepec, en el Paseo de la Reforma, o en la “guerra por las banquetas” desatada entre las autoridades delegacionales y los propietarios de restaurantes en la Condesa. Podría tratarse, a pequeña escala, de un cambio cualitativo en el tipo de reivindicaciones: la defensa de la “identidad cultural” como etapa intermedia entre la lucha por los bienes de consumo colectivo y la autogestión política (Castells, 1988).

La aparición de este nuevo tipo de demandas podría reflejar el auge de un movimiento organizado de carácter vecinal, como resultado de un proceso gradual de “retorno al centro”. Sin embargo, no sólo es obvio que existe un proceso de decrecimiento poblacional en todo este territorio --especialmente en zonas de clase media como Juárez, Condesa y Roma--, sino también una disminución cuantitativa de ciertos sectores sociales comúnmente asociados a un proceso de este tipo, como son los profesionales. De hecho, mientras el número de profesionales aumentó en el Distrito Federal de 142 mil en 1980 a 156 mil en 1990, en la Cuauhtémoc se redujo de 22 mil a 15 mil en el mismo período.⁵⁶ En términos relativos, su proporción

8,7% (Reforma, 30 de mayo de 1997).

⁵⁵Referencia a entrevista con Guillermo Gazal, presidente de Procéntrico (Excelsior, 28 de mayo de 1997).

⁵⁶Esta diferencia sería palpable incluso si se consideran los ajustes hechos *a posteriori* para el censo de 1980 (ver nota 15). Si se toma en cuenta que la proporción de profesionales constituía el 2,7% de la población total de la delegación, tal y como se consideró originalmente, un ajuste en función de la

respecto de la población ocupada creció en la Ciudad de 5.2% en 1980 a 5.5% en 1990, mientras en el Centro caía del 6.9 al 6.7% en el mismo lapso.

Aunque las estadísticas para esta escala de estudio no permiten detectar síntomas asociados a un proceso de *gentrification* --que es claramente visible, por ejemplo, en ciertas zonas de Coyoacán y San Ángel--, es posible que un proceso de estas características pueda estar produciendo en pequeños sectores de las colonias Condesa y Roma (Ward, 1997), o incluso en la Juárez y Cuauhtémoc. Con excepción del Paseo de la Reforma, donde los precios de suelo y vivienda resultan elevados, otras áreas colindantes permiten el acceso de nuevos pobladores, especialmente jóvenes con un nivel de instrucción alto y empleos bien remunerados.

La planeación urbana y el Centro hasta 1980

El origen de las políticas urbanas en México se remonta a las primeras décadas de este siglo, aunque no fue sino hasta mediados de la década del setenta que se produjo la institucionalización de la planeación.⁵⁷ Es cierto que desde antes se había aplicado una serie de programas que priorizaban la zona central, pero éstos fueron aislados y con resultados bastante vagos. En cierto sentido ése había sido el caso de la congelación de rentas decretada en la década del cuarenta; la llamada “renovación *bulldozer*”, que proponía la sustitución de barrios enteros a principios de los sesenta; y la “renovación suave” de los setenta, que reducía significativamente los niveles de operación en el Centro (Coulomb, 1983).

El énfasis que la política urbana puso en las ciudades (en lugar del territorio) a partir de 1976 (Silva, 1986), se orientó a su vez --coincidiendo con una tendencia internacional-- hacia las zonas periféricas de éstas, en un intento por revertir el crecimiento irracional que se venía dando en las zonas metropolitanas más importantes del país, especialmente en la Ciudad de México. Este cambio coincidió con un período de auge económico, resultado del *boom* petrolero que siguió a la crisis mundial de 1973. De esta forma, el énfasis que se dio a la política urbana se apoyó en la capacidad real del gobierno --en términos de recursos disponibles-- para ejecutar programas de desarrollo más o menos ambiciosos: a los gobiernos y a los planeadores les fue permitido soñar.

A partir de la década del setenta la política pública urbana (y por consiguiente los propios planes), se orientaron también a la solución de problemas circunscritos a pequeñas zonas dentro de las ciudades, por debajo del nivel delegacional en la

nueva población arrojaría alrededor de 19,8 miles de profesionales, inferior a los 22 mil que mostraba el censo, pero todavía por encima de los 15 mil registrados en 1990.

⁵⁷Una periodización de este proceso es hecha por Garza (1986), quien reconoce cuatro etapas: de acciones pioneras (1915-1940), de impacto territorial aislado (1940-1970), políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional (1970-1976) y una última de planeación urbano-regional institucionalizada (1976 a la fecha).

Ciudad de México. Cobró fuerza el estudio del centro histórico --sobre todo a raíz de la Ley de Monumentos de 1972--, y apareció una nueva instancia administrativa que modificaba (al menos teóricamente) la planeación a este nivel: las subdelegaciones. En este sentido la Cuauhtémoc se convirtió en pionera con la creación de subdelegaciones en el barrio de Tepito (a raíz del Plan de Remodelación Urbana conocido como "Plan Tepito") y la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco (gracias a su singularidad como unidad habitacional).⁵⁸

El llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido por la Ley de Planeación, se materializó con la promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo en 1983, a partir del cual se elaboraron una serie de programas sociales, muchos de ellos relacionados con la temática urbana y regional. Este proceso, que tuvo su origen durante la campaña presidencial de 1981-82, pretendía institucionalizar y sistematizar la planeación, a partir de una amplia descentralización de la vida nacional (Beltrán y Portilla, 1986).

La crisis de 1982 dio al traste con toda la imaginación desplegada en años anteriores, puso al descubierto el derroche de los cuantiosos recursos destinados al desarrollo, y mostró las insuficiencias del sistema de planeación estructurado a nivel nacional. Sin embargo, y contrario a lo que pudiera esperarse, la planeación recibió entonces un impulso importante: la planeación se convirtió en instrumento de respuesta a la crisis de legitimidad que enfrentaba el gobierno. El fin del prolongado período de estabilidad social y económica produjo un cuestionamiento generalizado al sistema de gobierno y las formas de gestión tradicional (Duhau, 1994), desencadenando un proceso de reformas políticas sin precedente en la historia del país.

Hago un análisis detallado de cada uno de los planes elaborados con posterioridad a 1980, en el inciso 4.1, haciendo énfasis en la forma en que dichos planes abordan los temas de la población, el empleo y la centralidad.

3.3. El espacio político "formal".

Existe, presumiblemente, una relación entre el "juego" de los actores (o grupos políticos organizados) y la conformación de la política urbana. Por una cuestión eminentemente práctica, considero como grupos organizados exclusivamente a los partidos políticos, a pesar de su evidente pérdida de influencia en una sociedad cada

⁵⁸El estímulo a esta política desconcentradora ha proseguido desde entonces, con la creación de otras subdelegaciones y la inclusión de instrumentos de nuevo tipo (foros de "consulta popular", por ejemplo), con resultados urbanísticos importantes --aunque limitados--, como el proyecto llevado a cabo en la Zona Rosa en los años ochenta. Esta zona es, por cierto, un ejemplo de la incongruencia urbana que vive la Ciudad de México. Surgida en los años cincuenta como centro cultural de "vanguardia" y luego del esplendor que experimentó hasta finales de los sesenta, comenzó su decadencia para convertirse en refugio de actividades de "giros negros". Hoy presenta "agudos síntomas de descomposición urbana", y aunque existen algunas ideas para su revalorización (reglamentación jurídica, reposición de usos culturales, reubicación de ambulantes, etc.), prima la incertidumbre sobre su futuro (Proceso, 22 de febrero de 1998).

vez más permeada por un nuevo tipo de movimientos sociales, a los que se atribuye “el haber impuesto sus objetivos en la cultura política de sus países”, y quienes reclaman el logro de “concesiones significativas” por parte de sus gobiernos (Miliband, 1997).

En este inciso intento analizar la política formal --entendida aquí únicamente como el comportamiento electoral--, sus peculiaridades respecto al conjunto de la ciudad y su especificidad dentro del Centro.⁵⁹ Esto permite, en primer lugar, hacer una caracterización “política” de ambas zonas y establecer una relación con sus características sociales y demográficas. Por otro lado, permite establecer la relación que existe entre dinámica urbana y planeación por un lado, con la dinámica electoral por otro, considerando esta última como un factor que puede actuar en determinadas circunstancias como detonador de la planeación.

Este aspecto resulta de gran importancia en el caso mexicano, dado que se atribuye una relación entre el respaldo político al gobierno y la orientación de los gastos públicos. Concretamente, se plantea que se tiende a concentrar los gastos gubernamentales --en especial para servicios sociales-- en aquellas zonas donde el gobierno enfrenta una mayor oposición electoral, lo que ha sido tradicionalmente el caso de la Ciudad de México (Cornelius, 1973). En este sentido, el trabajo intenta relacionar el supuesto apoyo político al partido gobernante en el Centro, con la prioridad de esta zona para la política gubernamental, ya sea a través de programas generales de carácter social, u otros más dirigidos a aspectos propiamente urbanos.

El análisis del comportamiento electoral va a ser abordado para cuatro momentos distintos⁶⁰ tomando en cuenta tres aspectos (véase Cuadro 13): participación

⁵⁹El Distrito Federal se subdividió, entre 1978 y 1996, en cuarenta distritos que funcionaban para elecciones a nivel federal, y desde 1988 también para la Asamblea legislativa local (ARDF). De éstos, cinco se enmarcaban totalmente dentro del territorio delegacional (1, 2, 3, 6 y 33). En otro caso (el 5), la parte incluida dentro de la Cuauhtémoc resultaba mayoritaria con 33 secciones electorales (sobre un total de 55). En el distrito 35, la porción incluida dentro de la Cuauhtémoc es minoritaria (veinte de setenta secciones), mientras otros tres (4, 7 y 11) tiene un peso muy inferior dentro de la delegación. De esta forma, tenemos que diez distritos --con un total de 384 secciones-- estaban incluidos dentro del territorio delegacional, aunque sólo la mitad de manera íntegra. Luego de la reforma electoral de 1996, el DF conservó cuarenta distritos para la elección de la ARDF, pero se redujo a treinta para las de nivel federal, debido a un proceso de ajuste que tuvo en cuenta los cambios poblacionales en cada entidad. De la misma manera, la Cuauhtémoc ha visto reducir sus distritos a tres para las elecciones locales y a sólo dos para las federales (Reforma, 15 de abril de 1997). En resumen, las estadísticas consideradas en este trabajo consideran como “Centro” los distritos 1, 2, 3, 5, 6 y 33 hasta la reforma de 1996, y el 8 y 12 en las elecciones de 1997.

⁶⁰Al analizar los datos electorales afines para todo el período (y para evitar las posibles distorsiones de las elecciones presidenciales) he escogido para su análisis las elecciones para diputados federales (por mayoría relativa) correspondientes a 1979, 1985, 1991 y 1997. La primera define el “marco político” prevaleciente al iniciar la década de 1980, la segunda lo hace apenas dos meses antes de los sismos que azotaron a la Ciudad de México, la tercera define un marco post-sismo que representa también el inicio de la transición política más reciente en el país. Las elecciones de 1997, reflejan un escenario de amplia competencia política en la Ciudad.

electoral, voto por el partido oficial (el PRI) y voto por los partidos minoritarios.⁶¹ Estos indicadores reflejarían el nivel de “sensibilidad” y compromiso político, el peso de una fuerza política tradicionalmente predominante y con una alta capacidad de movilización, y el nivel de “penetrabilidad” de sectores o grupos alternativos que eventualmente ejercen gran influencia a nivel local.

Cuadro 13. Distrito Federal y zona central: Comportamiento electoral, 1979-1997.

		1979	1985	1991	1997
Participación	Distrito Federal	57,52	55,21	70,58	67,55
	Zona Centro	43,92	53,81	69,82	64,80
Voto PRI	Distrito Federal	52,74	47,19	46,26	23,60
	Zona Centro	54,11	52,30	48,96	24,79
Partidos minoritarios	Distrito Federal	15,26	20,82	21,81	13,01
	Zona Centro	14,56	17,54	19,96	13,57

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Federal Electoral, *Estadística electoral: procesos electorales 1970-1985*, e Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991* (Junta Ejecutiva Local y Distritales). Para 1997, IFE: *Resultados Preliminares de las Elecciones Federales* (versión Internet).

Nota: Todos los datos en por ciento. Las cifras presentadas para 1997 son parciales, pues sólo consideran el resultado oficial del 85% de las casillas electorales (información disponible al 31 de julio de 1997).

Si se comparan los resultados para el Centro y la Ciudad, puede observarse que los tres indicadores muestran una tendencia bastante regular en el tiempo. En el caso de la participación electoral, por ejemplo, ésta seguía siendo en 1991 superior en el Distrito Federal, aunque existe un aumento importante del voto en el Centro, lo que redujo sensiblemente la diferencia que se apreciaba doce años atrás.⁶² El Centro volvió a quedar rezagado en 1997.

El voto por el partido gobernante ha mostrado tradicionalmente, en el Distrito Federal, los peores resultados a nivel nacional. Esta “sistemática inclinación opositora” (Pacheco, 1988), contrasta con los resultados, relativamente positivos, que el partido ha conseguido en la zona central, el cual ha sido asociado a las estrechas relaciones que por años han existido entre el PRI y grupos sociales

⁶¹He considerado partidos mayoritarios a los representantes, en cada año, de las tres grandes corrientes políticas: el PRI como opción de “centro”, el PAN como de “derecha” y, como opción de “izquierda” al PCM en 1979, el PSUM en 1985, y el PRD en 1991 y 1997. La contienda electoral contó con siete partidos en 1979, nueve en 1985, diez en 1991 y ocho en 1997. Debe tenerse en cuenta que la política formal mexicana tiende a concentrarse cada vez más en los tres grandes partidos. De hecho, aunque el presupuesto electoral de las campañas se “equilibró” entre 1994 y 1997 al reorientar el que correspondía al PRI (52% del total en 1994 y 42% tres años más tarde), el correspondiente a las tres fuerzas políticas más importantes subió del 76% al 86% en el mismo período (El Nacional, 17 de abril de 1997. Suplemento).

⁶²Las elecciones federales de 1991 —elecciones de medio término durante el gobierno de Salinas de Gortari— se caracterizaron por una alta participación electoral (Graizbord, 1993) y mostraron una “recuperación” evidente del voto en favor del partido gobernante tras el desplome electoral de 1988.

organizados y que cuentan con una gran capacidad de presión política dentro de amplias capas de la población (se ha señalado el caso de los vendedores ambulantes, por ejemplo). Como puede verse, la mayor diferencia en este sentido se produjo en las elecciones de 1985, justo en el período que siguió a la crisis de 1982 y antes de los sismos, para volver a sus niveles “normales” en 1991.⁶³

Respecto al comportamiento electoral dentro del propio Centro, se aprecia una heterogeneidad que es coherente con la diversidad socioespacial que caracteriza esta delegación. Estas diferencias, que no resultan demasiado claras en cuanto a la participación electoral, sí lo son en relación con la intención de voto. Aunque a lo largo de todas las elecciones analizadas el PRI ha obtenido la mayoría relativa --un “voto duro” que ha dado generalmente a este partido los puestos en disputa--, es notorio el peso que el conservador PAN tiene, por ejemplo, en el sector suroeste del territorio (zonas Juárez, Condesa y Roma), donde reside la población de mayores recursos. El PRI por su parte, consigue las votaciones más altas, sistemáticamente, en el quinto distrito, coincidente en parte con el centro histórico, mientras los partidos de izquierda han alcanzado --aunque no con la regularidad de las otras dos corrientes-- sus mejores resultados en el segundo distrito, que ocupa el sector noroeste (la zona más industrializada y también entre las más pobres del Centro).

Los partidos minoritarios, por su parte, han tenido a lo largo de estos años una mayor fuerza en el DF, lo que estaría reflejando un mayor nivel de heterogeneidad política en las áreas periféricas. Sin embargo, esto pudiera estar cambiando tras las recientes elecciones de 1997, en las que se produjo una reducción significativa, a todos los niveles, del papel de estos partidos (ver aclaración en nota al pie del cuadro 13). Territorialmente, resulta sorprendente el grado de “penetrabilidad” de los partidos pequeños en el sexto distrito (coincidente con las zonas pobres y semiabandonadas de Doctores y Obrera), donde esta proporción ha tendido a crecer en forma sistemática, hasta alcanzar el 23,3% en 1991. En este último año casi la mitad de dicha votación (10,3% del total) fue a manos del Partido Frente Cardenista, que se convirtió así en la tercera fuerza política en la zona y la opción más importante dentro de la izquierda.

Así pues, la zona central aparece como un territorio menos participativo, menos permeable a los partidos políticos pequeños, y con mayor apoyo al partido gobernante. Dentro de este último aspecto se destacan dos tendencias: una mayoritaria y favorable al partido oficial (así ha sido históricamente, con excepción de lo sucedido en 1988 y ahora en 1997), prevaleciente en las zonas más pobres;

⁶³Se ha tendido a atribuir este apoyo electoral al PRI a la forma en que el gobierno manejó el programa de reconstrucción luego de los sismos de 1985. Aunque los datos no confirman esto de manera absoluta (téngase en cuenta el castigo generalizado que se dio al gobierno en las elecciones siguientes a los sismos, en 1988), es cierto que ha habido un apoyo mayor en el centro histórico (distrito 5), donde ha conseguido históricamente resultados superiores a los del Centro en su conjunto. Con casi 39% del voto en 1988 (28% en el DF), fue uno de los pocos distritos de la ciudad donde entonces fue relativamente alto el respaldo al PRI.

otra minoritaria, de oposición, en las zonas de clase media.⁶⁴ En el primer caso, se trata de una zona que reclama obviamente una prioridad en cuanto a la orientación de recursos, a diferencia del segundo, donde los recursos fluyen de manera natural, por el atractivo de esta zona a los ojos del mercado. De esta forma, y contrario a lo planteado en un momento anterior, el Centro no sería considerado como “prioridad política” dentro de los programas gubernamentales, al menos mientras persista la actual estructura de gobierno, más ligada a los intereses federales que locales.

⁶⁴La más reciente división de la delegación en dos distritos (1997), mientras tanto, establece claramente la oposición entre una sección al norte (distrito 8) que resulta menos participativa, más favorable al PRI y menos permeable a los partidos minoritarios que la sección sur (distrito 12).

Capítulo 4. LA POLÍTICA: LOS PLANES Y LOS HECHOS.

4.1. Los planes.

Los antecedentes (1976-1980)

La etapa más reciente del proceso de planeación en México se inició luego de la celebración en 1976 de la Conferencia Internacional sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, de la que se desprendieron una serie de prioridades, entre ellas la necesidad de “preparar planes especiales y adoptar políticas de asentamientos humanos” en cada uno de los países. En el plano interno, se insertó dentro de una serie de cambios en el marco jurídico constitucional, entre los que destaca la promulgación, por primera vez, de una **Ley General de Asentamientos Humanos**.⁶⁵ El impulso que el gobierno federal dio a la planeación en el terreno ideológico coincidió, a su vez, con un período caracterizado por la reorientación de una parte considerable de los recursos al ordenamiento urbano, tanto a nivel regional como de asentamientos.

Esta primera Ley General de 1976 otorgaba amplia prioridad al problema más serio que enfrentaba el país: el crecimiento acelerado de las grandes urbes -- en especial de la Ciudad de México-- y la urgencia de tomar medidas para lograr su “descongestión”. En un segundo plano se situaba entonces la propia dinámica interna de las ciudades, que incluía el mejoramiento de zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, y el aprovechamiento de los componentes sociales y materiales dentro de la ciudad (art. 33). La Ley general derivó a su vez en leyes específicas para las entidades federativas, entre ellas la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Desde entonces, es evidente que ha primado una concepción de la planeación que ha sido estructurada verticalmente en función de las escalas territoriales, y horizontalmente a través de los planes sectoriales (urbanos). Esto era coherente --al menos en el plano teórico-- con los Planes Globales de Desarrollo que, elaborados con carácter periódico, se convirtieron en plataformas políticas de los equipos de gobierno a nivel federal.

A partir de esta primera ley general se promulgaron planes urbanos para todos los niveles de gobierno, el primero de los cuales --el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano** elaborado por la SAHOP en 1978-- se centraba en la necesidad de establecer un control al crecimiento de las grandes ciudades y, por ende, propiciar la desconcentración territorial de la población. Esto sería posible mediante

⁶⁵Un antecedente, en el plano internacional, había sido la celebración en 1974, en Bucarest, de la Conferencia Mundial sobre la Población, que dio lugar a la adopción de programas de planeación en países de menor grado de desarrollo. En el orden interno, por su parte, una **Ley Orgánica del DDF** de 1970 ya establecía los objetivos de la planeación urbana a este nivel. Para ver un listado de las leyes, decretos, acuerdos, normas, reglamentos y programas relacionados con la temática urbana en el Distrito Federal, consúltense a Garza (1997).

mecanismos de estímulo a la actividad industrial en el interior del país, así como otros programas dirigidos al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en los asentamientos periféricos, que albergaban un volumen creciente de población. De hecho, las principales acciones propuestas en relación con temas como reserva territorial, suelo, vivienda, equipamiento, infraestructura y ecología urbana, hacían énfasis en las políticas de impulso, consolidación y regulación de estas nuevas áreas urbanas.

A continuación se detallan los diferentes planes, programas y leyes de carácter urbano promulgados a partir de 1980 para los tres niveles territoriales (país, Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc), resaltando en cada caso los elementos que considero más importantes en relación con los objetivos de este trabajo: la distribución de la población y el empleo por un lado, y el tema de la centralidad (“estructura urbana”, a efecto de los planes) por otro. Lógicamente, el enfoque de los planes cambia en función de la escala territorial, que pasa de orientarse prioritariamente al equilibrio interregional (y aparentemente menos conflictivo) de los planes nacionales, al nivel exclusivamente intraurbano (y en la práctica más complejo) de los programas delegacionales.

La política urbana a partir de 1980. Los planes nacionales.

El **Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1982** es el primero que se elabora con posterioridad al Plan pionero de 1978,⁶⁶ luego de un cuatrienio en el cual habían sido elaborados planes de desarrollo para la totalidad de los municipios del país, algunos a nivel regional, así como para casi un centenar de centros de población. El Plan mantuvo casi inalterables los objetivos generales del anterior y reiteraba el interés por desalentar el crecimiento de la ZMCM, para que no excediera los 24 millones de habitantes previstos para el año 2000. En la práctica este plan se limitó a definir lineamientos generales que, en teoría, debían contribuir a frenar el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas, así como un estímulo al desarrollo de ciertas regiones priorizadas u otras localidades que servirían de apoyo al *hinterland* rural (Graizbord, 1984).

A raíz de la crisis económica de 1982, el gobierno federal puso en práctica una política urbana con metas y plazos definidos, a través del **Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988**. En el mismo se reiteraba la existencia de una problemática basada en un patrón territorial excesivamente centralizado y desigual, ante lo cual proponía la “vigorización” de un sistema urbano compuesto por 168 localidades, en las que coincidían al mismo tiempo potencialidades y

⁶⁶Otro plan de carácter regional elaborado en esa época, el **Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País de 1982** —130 municipios de cinco estados más el Distrito Federal— proponía la puesta en práctica de una serie de medidas que promovían la desconcentración de la actividad económica y administrativa, con vista a frenar el crecimiento de la población en la Región Centro, no sólo en términos absolutos sino también relativos. Para ello, se estableció un límite de 30% respecto a la población total del país, y 67% para la proporción que, dentro de ella, debía concentrar la Zona Metropolitana.

graves problemas de desarrollo. En especial, se centraba la atención en el impulso a 59 ciudades medias con aptitud para captar, en términos más eficientes, el crecimiento económico y de población. En el plano intraurbano, hacía énfasis en la revitalización de los centros históricos, principalmente en aquellas localidades vinculadas al turismo o con servicios de carácter regional.

Tras las dudosas elecciones presidenciales de 1988 -- y coincidiendo con la implementación de un amplio plan de desarrollo social de nuevo tipo (el llamado **Programa Nacional de Solidaridad**)--, el nuevo gobierno dio a conocer el **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994**. Este último programa, que daba continuidad a los planes elaborados durante la década del ochenta, reiteraba el objetivo de lograr la consolidación de subsistemas regionales dentro del sistema urbano nacional, que debía lograrse a través de un control al crecimiento de las grandes ciudades, el desarrollo de ciudades medias seleccionadas y una mejor integración rural-urbana. En el plano interno, reiteraba un reconocimiento del patrimonio como "principio de identidad", al tiempo que promulgaba la necesidad de su protección y puesta en valor por parte de las propias comunidades.

En 1993, casi a finales de un sexenio caracterizado por la apertura económica al exterior y por una serie de cambios importantes en el marco jurídico e institucional, se da a conocer una nueva **Ley General de Asentamientos Humanos**, que derogaba la que estaba vigente desde 1976. Esta nueva Ley proponía un "replanteo" del enfoque de la planeación urbana, que dejaba de ser "regulatoria e intervencionista" para convertirse en "gestión que promueva y facilite la acción de los agentes económicos".

El documento profundiza en cuestiones que habían recibido escasa atención en la versión anterior, pero que a principios de los noventa resultaban prioritarios dentro de la temática urbana: la coordinación a nivel metropolitano; la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento a través de la protección ecológica; y el reordenamiento, renovación y densificación de las áreas urbanas deterioradas (art. 33). Brinda especial atención a la protección del patrimonio cultural, no sólo desde el punto de vista arquitectónico o urbanístico, sino en términos sociales y jurídicos. Se destacan temas como el control del ambulante, la contaminación y uso del suelo en el centro histórico, la operatividad de las normas patrimoniales, la conservación de las "formas de vida que reproducen valores y proporcionan identidad", y la aplicación de instrumentos como compatibilidad y plusvalía (tanto para el sector público como privado).

A tono con la nueva Ley, el reciente **Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000** elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social establece cuatro programas estratégicos: el de "cien ciudades" (continuidad a una línea de trabajo desarrollada bajo PRONASOL); el de "consolidación de las zonas metropolitanas"; el de "ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano"; y un tema que se ha convertido en obsesión dentro de la política urbana: el "impulso a la participación social".

Llama la atención que los objetivos de los actuales programas son similares a aquéllos establecidos a finales de los setenta, básicamente el desarrollo de las ciudades medias y pequeñas como alternativa para el fortalecimiento de la actividad económica, favoreciendo una mayor atracción poblacional de las mismas; la reactivación de los centros concentradores del patrimonio histórico, a través de mecanismos que faciliten la “redistribución de la plusvalía inmobiliaria” (un reconocimiento al “sistema de transferencias” utilizado en el centro histórico de la Ciudad de México, ver nota 70); la remodelación de espacios y edificios públicos; el establecimiento de sistemas integrales de transporte y el mejoramiento de la situación ambiental.

El Programa mantiene la tradicional asociación entre áreas centrales y zonas históricas, teniendo en cuenta la supuesta integración de las políticas generales de desarrollo urbano y las específicas, referidas a la conservación del patrimonio. En este sentido plantea la conveniencia --por citar un ejemplo-- de garantizar la permanencia de la población en zonas con alta potencialidad para la actividad turística, comercial y de servicios (que es el caso del centro histórico), puesto que un estímulo al proceso de rehabilitación contribuiría a elevar la oferta de empleo entre los sectores de población más pobres y, por ende, favorecería un aumento en el nivel de ingresos y la captación de recursos por vía impositiva.

Se intenta ir más allá, con propuestas más integrales de reactivación económica y social en las áreas centrales, tanto en aquéllas consideradas como “históricas” u otras donde fuera factible la realización de proyectos generadores de actividad económica y empleo, un mayor aprovechamiento del patrimonio y la modernización de la infraestructura y equipamiento urbano. Se concede mayor prioridad a las zonas que garantizan viabilidad desde el punto de vista financiero, económico y social, y donde se cuente con un mayor apoyo por parte de la iniciativa privada.

Los planes del Distrito Federal

Con la aprobación del **Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1980** y otros dieciséis a nivel delegacional, se inicia la más reciente etapa de planeación en la Ciudad de México. Esos planes, revisados y actualizados, dieron paso a la promulgación de otros nuevos en 1982.⁶⁷ El Plan de 1980 contemplaba la ZMCM como el Distrito Federal y 12 municipios conurbados del estado de México, con una población estimada --sólo para el DF-- en 9,5 millones de personas. Las proyecciones entonces para el año 2000 consideraban entre 12,5 y 18 millones de habitantes, según la hipótesis.

⁶⁷Con posterioridad a la formulación del Plan de 1980, se preveía la elaboración de una serie de planes e instrumentos complementarios que conformarían el Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal, compuesto por el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; los Planes Parciales Delegacionales; los Programas de Barrio; un Sistema de Normas de Planificación Urbana; el Procedimiento para la Obtención de Constancias de Zonificación y Licencias de Construcción; los Instrumentos; y un Sistema de Información y Evaluación (DDF; s/f).

El Plan distinguía tres grandes áreas dentro de la urbe, diferenciadas por el nivel de ingreso de la población residente, una de las cuales, de ingresos medios, incluía la zona central (delegación B. Juárez y parte de Coyoacán, M. Hidalgo, Xochimilco y Cuauhtémoc). Esta zona se caracterizaba por la disminución de la vivienda popular y la actividad industrial, y el incremento de las actividades terciarias. En virtud de ello, se proponía la aplicación de políticas generales de crecimiento (control de la expansión urbana y redensificación de zonas subutilizadas), conservación (de áreas libres y del patrimonio cultural e histórico), y mejoramiento (ordenación de la estructura urbana a través de un sistema de centros, relocalización de la actividad económica y redensificación). Esto dependía del desarrollo de una estructura urbana compuesta por nueve centros urbanos (incluyendo el centro metropolitano-centro histórico), así como subcentros y centros de barrio, vinculados entre sí a través de una red de corredores urbanos.

El **Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1982** es, en efecto, una revisión del que se había elaborado previamente en 1980. Mantiene un diagnóstico de la población que reproduce los errores del anterior (basado en los resultados, incorrectos, del Censo de 1980), atribuyendo al DF una población superior a los 9 millones de habitantes. En cuanto a pronósticos, el Plan exagera las perspectivas demográficas de la Ciudad (36 millones de habitantes en el año 2000, la mitad de ellos en el DF), lo que explica la urgencia con que propone un confuso mecanismo de planeación que “entienda a la ciudad como un proceso y no como un objeto que se deba modificar para que se parezca a un modelo predeterminado”. En vista de ello, proponía la creación de “una estructura propia” en función de una población que debía acercarse —sólo en el DF— a los 14 millones de habitantes.

Frente a este crecimiento alarmante de la ciudad, el Plan reconoce una tendencia opuesta en su área central, que obedece, entre otros factores, a la concentración en ella de actividades comerciales⁶⁸ y administrativas, y el desplazamiento del uso habitacional. Para revertir estas tendencias, se reiteraba la estrategia de dotar a la ciudad de una estructura basada en centros y corredores urbanos, el mejoramiento del sistema de transporte, la densificación y mejoramiento del área central, así como la conservación del patrimonio cultural.⁶⁹ De manera especial, contemplaba la revitalización del Centro Metropolitano mediante la reubicación de industrias y la relocalización de algunas dependencias del sector público federal.

⁶⁸Un problema que radica —se plantea— en la existencia de un esquema de localización basado en la “intermediación excesiva”, concebido a partir de las necesidades de los agentes y no de los déficits que se presentan. La falta de correspondencia entre el lugar donde se instala la oferta y los sitios de donde procede la demanda repercute sobre el funcionamiento del conjunto urbano, ya que la población está obligada a efectuar grandes desplazamientos para satisfacer sus necesidades de consumo. Los desplazamientos tienen orígenes distintos y, principalmente, la zona central como destino (p. 48).

⁶⁹El Plan consideraba, aparte del centro histórico, otras zonas con “estilos arquitectónicos definidos”, como las colonias Roma, Juárez, Santa María la Ribera, Coyoacán y San Angel.

La propuesta de crear una estructura integradora a partir de centros y corredores, es reforzada en un programa “alternativo” aparecido en 1984 (**Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal**). Este programa proponía el desarrollo de ocho centros urbanos “financieramente autosuficientes”, en los que se fomentaría la concurrencia de actividades económicas y una mayor densidad habitacional. Estas propuestas, que a diferencia de planes anteriores contaron con un significativo aporte de proyectos específicos a nivel micro (económicos y de arquitectura), quedaron sin embargo relegadas, toda vez que los sismos de 1985 generaron una planeación coyuntural, de emergencia, no sujeta a las normas establecidas por los planes ordinarios.

Apenas tres años más tarde, en pleno proceso de reconstrucción tras los sismos, se promulgó el **Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1987)**. Este programa, que consideraba dentro de la ZMCM al DF, 53 municipios del estado de México y uno de Hidalgo, estimaba que la población para el año 2000 ascendería a 12,7 millones de habitantes en el DF y otros 14,6 millones en el resto del área conurbada. La persistencia de este tipo de pronóstico, claramente exagerado, unido al impacto de los sismos, reforzó la tesis de la desconcentración urgente de ciertas actividades, al tiempo que se consideraban densidades de población inferiores a las permitidas anteriormente. Lógicamente, pasó a primer plano la reconstrucción del territorio afectado y se estableció una zonificación con nuevos criterios sobre vulnerabilidad, altura de las construcciones, e intensidad en el uso del suelo, criterios que guiaban un programa de reconstrucción en proceso, que estaba transformando la imagen urbana (política, social, institucional) del centro de la ciudad.

De manera especial, el Plan hacía referencia al centro histórico como un espacio complejo, donde afloraban problemas derivados del uso no planificado del suelo, la subutilización de edificios, el congestionamiento vial, el comercio ambulante y la contaminación ambiental. Se consideraba necesario implementar un programa que permitiera “conseguir la reactivación económica perdida por los efectos de los sismos” (sic), fomentar la actividad industrial no contaminante, rescatar su función comercial y social, así como su valor patrimonial. Todo ello sin desestimar la meta que se consideraba como más importante: el mantenimiento a toda costa de la población residente a través de programas integrales de vivienda y el estímulo a la inversión privada.

En 1987 se incorporaron por primera vez a los planes las llamadas zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDEC), que en la Cuauhtémoc consideraba áreas extensas en los barrios afectados por los sismos y las colonias colindantes con el eje patrimonial del Paseo de la Reforma, como Juárez, Condesa y Roma, precisamente, la zona que presenta los valores de suelo más elevados en toda la ciudad. Por otra parte, se proponía la aplicación de instrumentos de fomento de nuevo tipo, como era el incremento de la densidad habitacional (que permitía un aumento del número de viviendas en zonas de hábitat popular), y el “sistema de transferencias de potencialidades de desarrollo”, que, en relación con el patrimonio, intentaba

conciliar los intereses de los propietarios de inmuebles con las propuestas de los Programas Parciales.⁷⁰

Veinte años después de la primera Ley, en 1996, la ARDF promulgó la nueva **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, la cual reconoce entre sus objetivos más importantes “propiciar el arraigo de la población”, para lo que era necesario una disminución de la emigración desde las delegaciones centrales y la redensificación de dichas zonas (art.2-V); la prioridad de la conservación del patrimonio cultural --incluso en zonas que no han sido formalmente catalogadas-- (2-X); una zonificación según “áreas de actuación” (art. 31) que destaca el papel del centro de la ciudad; el estímulo a la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano (art. 58); y el apoyo a todas las formas de participación a nivel comunitario (art. 59).

Conjuntamente con esta ley, y tras casi diez años de vigencia del programa anterior, el nuevo **Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996** hace referencia a un “contexto megalopolitano” formado por 189 municipios, que experimenta, a diferencia de lo que ocurría en los años ochenta, una merma de su crecimiento poblacional. Esta “readecuación demográfica” ha fijado la población del DF en apenas 8,2 millones de habitantes, pero no ha evitado el despoblamiento característico de las delegaciones de la ciudad central y otras al norte y este de la ciudad. De mantenerse esta tendencia, se prevé que la población crecería hasta 8,6 millones de habitantes para el año 2000 y a 9 millones en el 2020, cifras que se considera deben ser aumentadas.

Por último, el Programa afina la estrategia dirigida a reforzar el papel del Centro dentro de la estructura urbana de la ciudad. La creciente escasez de suelo urbano y, en consecuencia, el incremento de la densidad, exige al mismo tiempo un redimensionamiento del equipamiento social de esta zona, y una redistribución que garantice a la ciudad central su condición de centro de servicios y comercio. Para ello es imprescindible, se plantea, promover el arraigo de la población y la incorporación de nuevos pobladores (portadores y garantes de una diversidad social y cultural), el aprovechamiento de la infraestructura, la reordenación y equilibrio de la actividad económica, la revitalización de zonas patrimoniales, y la autosuficiencia de colonias y barrios a partir del desarrollo de centros y subcentros urbanos.

Los Programas delegacionales

Los problemas del Centro asociados con la pérdida de establecimientos industriales y el aumento de los centros comerciales y de servicios, ya formaron parte del diagnóstico en el **Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Cuauhtémoc en 1982**.

⁷⁰A grandes rasgos, este Sistema está basado en el reconocimiento en favor de los propietarios de la potencialidad de desarrollo que para una zona establecen los Programas Parciales, pero que al no ser realizables por razones de preservación del patrimonio cultural, puede ser desarrollada en otro predio de su propiedad, por encima de los “techos límite” permitidos en la zona.

Durante la década del setenta la delegación había concentrado una parte significativa del empleo en el sector terciario (seis de cada diez nuevos empleos generados en el DF) y, paralelamente, había experimentado un auge del mercado inmobiliario como resultado del proceso de compra-venta de suelo que siguió a la llamada “crisis del petróleo” de 1973. Estos factores centraban la problemática a principios de los ochenta, en detrimento de otros temas, como era entonces la pérdida, evidente, de población residente.

A pesar de la tendencia clara al despoblamiento, las autoridades y los planeadores consideraban “factible y necesario” el promover la oferta de vivienda en las diferentes colonias y barrios, con el fin de lograr un equilibrio entre el uso habitacional y de servicio. Paradójicamente, mientras se hablaba de “desalentar” la concentración de servicios y transporte --que debían ser canalizados hacia los ocho centros urbanos a desarrollar en el DF--, se proponía la consolidación y reforzamiento de un centro metropolitano que debía seguir cumpliendo sus funciones tradicionales.

En términos demográficos, el Plan estimó para 1982 una población de 910 mil habitantes, y calculó un incremento hasta 976 mil en el año 2000 (para una densidad bruta de 310 habitantes por hectárea, lejos de los 500 habitantes por hectárea considerado como “máximo aceptable” teniendo en cuenta la capacidad instalada de infraestructura). Este incremento sería posible en la medida en que se llevara a cabo una serie de programas de renovación urbana, con el fin de modificar e intensificar el uso del suelo.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc de 1987 calculó para dicho momento una población de 849 mil habitantes, manteniendo una estimación cercana al millón para el año 2000. Con vista a lograr este objetivo se proponía la identificación de áreas con “capacidad habitacional” y el impulso a la redensificación, la preservación y revitalización del centro histórico (se consideró también como zonas patrimoniales las colonias Condesa, Roma y Juárez). De manera especial, se otorgaba alta prioridad a la “reestructuración” de los barrios afectados por los sismos, un hecho que marcó decisivamente las propuestas principales de este programa.

Con respecto a la estructura urbana, se mantuvo la propuesta de un centro (el centro histórico), y se definió un subcentro en la zona de Chabacano, tres centros de barrio en las colonias Santa María la Ribera, Guerrero y Esperanza, y nueve corredores urbanos que eran a su vez los principales ejes viales de la ciudad. El Programa proponía, además, la creación de ZEDEC en zonas donde era necesaria una mayor conservación y regulación constructiva (Juárez, Roma Norte, Roma Sur, Condesa, Hipódromo Condesa, Hipódromo y Centro), además de proyectos de desarrollo en otras zonas con patrimonio arquitectónico significativo como Atlampa, Santa María la Ribera, San Rafael, Cuauhtémoc, Buenavista, Guerrero y Morelos.

El más reciente **Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997** hace énfasis, en su diagnóstico, en las causas que desde 1970 (sic) han motivado el

decrecimiento poblacional en el territorio, entre ellas, la sustitución de usos habitacionales por comercio y servicios; la elevación de los valores del suelo; y el efecto de los sismos de 1985, cuya secuela de daños humanos y materiales habría acentuado el proceso de despoblamiento, convirtiendo a la delegación no sólo en una entidad expulsora de población, sino cada vez menos atractiva.

El documento destaca la disminución de población que ha tenido lugar en los últimos años, de los 596 mil habitantes que arrojó el censo en 1990 a 535 mil en 1995 (542 mil según el Censo), al tiempo que prevé un estancamiento para los veinte años siguientes. La propuesta de revertir dicha tendencia y lograr una redistribución demográfica más armónica en la ciudad, es concebida mediante el freno a la ocupación periférica ilegal, unido a la captación de población en las zonas ya urbanizadas. De cumplirse, sería viable el objetivo de alcanzar una población total para la Cuauhtémoc estimada en 543 mil habitantes en el 2000 y 580 mil para el 2020, cifras “modestas” pero significativas teniendo en cuenta la tendencia prevaleciente. Entre otros temas, el Programa postula entre los instrumentos de fomento la aplicación al conjunto de la ciudad del “sistema de transferencia” que se ha venido aplicando en el centro histórico, con el propósito de generar inversiones para la rehabilitación de edificios de valor histórico.

Si bien el Programa considera factible la implementación de medidas que impidan la sangría de población, se siente incapaz de promover el territorio como zona de atracción. La reiterada propuesta de revertir este despoblamiento y hacer regresar el desarrollo al Centro no resulta efectivo --reconoce-- debido a que “las leyes del mercado y las preferencias sociales juegan en sentido opuesto”. Por ello, se advierte que el éxito sólo es posible a partir de la construcción y rehabilitación de viviendas en lugar de la tradicional política de intervención en oficinas, comercios y hoteles. Establece una serie de objetivos tendientes a propiciar el arraigo de la población residente (sobre todo con el desarrollo de centros de barrio en colonias pobres como Atlampa, Algarín, Doctores y Santa María Insurgentes, “adecuadamente mezcladas con la actividad comercial”), al tiempo que estimula la conservación de funciones de carácter metropolitano (a través del programa de revitalización del centro histórico y la consolidación del Paseo de la Reforma como corredor comercial, financiero y de servicios).

A diferencia del programa anterior que no consideraba un centro urbano propio para la delegación, el nuevo establece que, además del centro tradicional (histórico) se incluya una zona al sur de la Alameda y, con similares características, la Zona Rosa y el corredor financiero del Paseo de la Reforma. La nueva propuesta toma en cuenta el fracaso del programa anterior en relación con la (no) consolidación del subcentro de Chabacano y la poca efectividad de los centros de barrio, ya sea porque éstos “no funcionaron como tal, o porque se desarrollaron otros al margen de las propuestas de la planeación”. Mientras tanto, redujo a dos el número de ZEDEC: la colonia Cuauhtémoc (zona consolidada pero con desarrollo insuficiente) y la zona al sur de la Alameda (abandonada y con escasas

inversiones).⁷¹ En resumen, se propone estructurar funcionalmente el territorio a través de un corredor de servicios, el centro histórico, la zona al sur de la Alameda, la Zona Rosa y doce centros de barrio.

4.2. Los hechos.

En el presente epígrafe analizo una serie de “eventos” o cuestiones que tienen, como denominador común, el impacto --más o menos directo-- que han ejercido o ejercen sobre la dinámica del Centro de la Ciudad. Vale advertir que asumo una definición de la realidad (los hechos) que viene dada por condiciones generales, en cierto sentido “externas” y difícilmente cuantificables. Dado que el objetivo fundamental del trabajo, como ya se ha dicho, es establecer una comparación entre estos hechos y lo planteado en el cuerpo teórico de los planes urbanos, concluyo a manera de resumen con un esquema que muestra la relación que ha existido entre ambos factores (realidad y políticas) a partir de 1980, tomando en cuenta el carácter temporal, la “magnitud” y el sentido de este impacto. Es obvio que tanto los hechos como los planes, están a su vez relacionados con una dinámica “interna”, que en este trabajo es manejada a través de la evolución demográfica y de empleo, aspectos que ya han sido analizados detalladamente en el segundo capítulo.

Dinámica macroeconómica: Se trata de un factor clave, toda vez que el país ha sufrido desde comienzos de la década de 1980 el impacto de una crisis económica recurrente, que ha provocado la caída de los principales indicadores económicos y ha propiciado reajustes territoriales significativos en relación con el empleo (en la Ciudad de México y especialmente en su zona central). Vale aclarar que estos reajustes se han debido también, en gran medida, a la aplicación del modelo económico neoliberal durante los ochenta y la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hechos que favorecieron la reorientación en la localización de las inversiones.

Sucesos extraordinarios: Bajo este término estoy designando, básicamente, a los sismos que asolaron en 1985 la zona central de la ciudad. Aunque ya he abundado sobre este aspecto en varios momentos del trabajo (inciso 1.3 y capítulo 3), quiero resaltar el impacto que este hecho produjo en relación con la política en general y los planes en particular (los de 1987 fundamentalmente). Esto hizo que se modificaran los esquemas prevalecientes en relación con la dinámica en esta zona, así como la aplicación de ciertas medidas coyunturales como fueron los decretos expropiatorios y el propio programa de reconstrucción. Ya hemos visto, sin embargo, que su trascendencia en relación con la permanencia y el equilibrio entre la población y el empleo resultó débil en el largo plazo.

⁷¹Según la nueva concepción de los planes estas zonas dejan de considerarse como ZEDEC, para ser objeto de Planes Parciales junto a otras seis (el centro histórico, Santa María la Redonda, Condesa, Roma Norte, Roma Sur, Hipódromo e Hipódromo Condesa).

La influencia externa: Me refiero a aquellos hechos que se producen fuera del país, a partir de los cuales se “imponen condiciones” y se exige de alguna manera una respuesta de parte de los actores involucrados al interior del país. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, después de los sismos, cuando debido a la magnitud del desastre y la incapacidad inicial del gobierno para enfrentar los daños, hubo de canalizarse un monto importante de recursos económicos que, en cierto sentido, forzó la adopción de medidas concretas para solucionar dicha crisis. Hablamos de influencia más indirecta cuando se trata de hechos que desencadenan, a más largo plazo, procesos de cambio al interior del país, como ocurrió luego de las Conferencias Internacionales sobre la Población y el Hábitat a mediados de los setenta, las “modas” medioambientales o patrimoniales, o el propio Tratado de Libre Comercio. En todos estos casos, ha habido una incidencia de mayor o menor magnitud en la dinámica socioeconómica y, sobre todo, en las políticas referidas al Centro de la Ciudad.⁷²

La opinión pública interna: Se trata obviamente de un hecho permanente, menos sujeto a una coyuntural presión desde el exterior. Se refiere, sobre todo, al papel que juega la “sociedad informada” (medios de comunicación, partidos políticos, sector académico, etc.) en la conformación de una problemática referida al tema del Centro. Como ya se ha mencionado, el estado de opinión ha priorizado, sobre todo, aspectos relacionados con la potencialidad turística, la pérdida de tradiciones y el aumento dramático de la inseguridad ciudadana.

La política formal: También he tratado este tema anteriormente (inciso 3.3), reflejando dos aspectos relevantes: primero, que no existe un Centro homogéneo desde el punto de vista social o económico, como tampoco respecto al comportamiento político; segundo, que la zona central en su conjunto se ha mantenido históricamente como bastión del partido gobernante dentro de una ciudad que se caracteriza por lo contrario. Por ello, no es tan obvio que exista una presión social fuerte en relación con la temática urbana, aun cuando se trata de una zona importante, por su carácter funcional y simbólico, en el contexto de la ciudad. En esto influye, además, el hecho de que se trata de una zona donde existe una consolidada red clientelar que vincula al gobierno --y otros órganos institucionales a todos los niveles-- con “grupos informales organizados”.

Los cambios institucionales: Los sucesivos cambios institucionales que desde mediados de los setenta se han producido en relación con la temática urbana (el paso de la SAHOP a la SEDUE y de ésta a la SEDESOL), han sido en la práctica meros cambios nominales (asociados a cambios periódicos de gobierno) en lugar de

⁷²La incidencia de los “factores externos” en la política urbana resulta evidente. De hecho, una legislación “pionera” como la Ley Federal de Monumentos de 1972, sobrevino con el impulso generado a nivel internacional luego de la promulgación de la Carta de Venecia en 1964 (ref. bibl.: ICOMOS, versión Internet), la cual promovía tanto la conservación de los monumentos como las zonas urbanas en su conjunto, así como las redes humanas que conforman el tejido social de estas zonas.

verdaderos cambios de enfoque en las políticas. En el plano local, es de destacar la intervención desarticulada de una gran cantidad de instituciones (Fideicomiso, 1998), lo que entorpece la puesta en práctica de cualquier política dirigida a resolver los urgentes problemas que aquejan a la ciudad. Una incidencia mayor debe atribuirse a los cambios acaecidos en el ámbito territorial, sobre todo desde la conformación de cuatro delegaciones en la antigua ciudad central, y la posterior estructuración de éstas en subdelegaciones administrativas.

El cambio más importante tiene que ver, sin embargo, con el proceso político que sacude al país y la Ciudad desde hace más de una década, y que ha tenido su punto culminante en las recientes reformas al sistema electoral y la elección, por primera vez, de un jefe de gobierno por el voto popular. El nuevo equipo de gobierno del DF, debe ahora mostrar su voluntad y capacidad para revertir la forma de hacer política y de generar una estructura institucional eficiente.

El Centro como patrimonio: Con la declaratoria en 1980 del centro histórico como zona de monumentos a nivel federal, cobró fuerza el tema de la conservación arquitectónica y urbanística de esta parte de la ciudad (reforzado luego de su reconocimiento, en 1987, como Patrimonio Cultural de la Humanidad). El decreto de 1980 incluyó la creación de un Consejo del Centro Histórico como institución destinada a coordinar las actividades de conservación dentro de dicha zona. Posteriormente se crearía una comisión especial como parte del Comité de Planeación para el Desarrollo del DF, con el objetivo de investigar, analizar, consultar y proponer soluciones para ser coordinadas por dicho Consejo (Consejo del Centro Histórico, s/f). En la práctica, la delimitación estricta de esta zona en virtud de su antigüedad ha provocado no sólo el abandono de otras sino el suyo propio, debido a su carácter aislado respecto a la dinámica de la ciudad.

La política conservacionista: A partir de la promulgación de la Ley de Monumentos en 1972 y en pleno período de crecimiento económico, tuvo lugar un incremento significativo de las inversiones en materia de conservación monumental (SAHOP, 1982). En la Ciudad de México, fue el momento en que se realizaron más de un centenar de proyectos comprendidos en la primera etapa del Programa de Restauración del Centro Histórico. Esta política “conservadora” (más que conservacionista, por su carácter limitado y puntual) se mantuvo con bastante regularidad hasta 1985, cuando se hizo evidente que estaba lejos de resolver los graves problemas –constructivos y sociales– que aquejaban al Centro. Desde entonces, mecanismos como el “esquema de financiamiento, incentivos y facilidades” o el “sistema de transferencia de potencialidades” han sido considerados como exitosos.⁷³

⁷³Este “esquema de financiamiento” es promovido por el Fideicomiso del Centro Histórico, que desde 1990 proporciona estímulo fiscal y apoyo técnico a las personas que adquieren un inmueble para restaurarlo, al tiempo que elabora planos, proyectos de restauración y trámites ante el INAH, la delegación política y otras dependencias. Por su parte, el “sistema de transferencia” aplicado por el DDF ha permitido la creación de un fondo –calculado en 53 millones de pesos durante el sexenio pasado– para financiar las tareas de rescate patrimonial (La Jornada, 15 de octubre de 1996).

Entre 1989 y 1994 se produjo un auge del movimiento de rehabilitación en el centro histórico, que permitió el rescate de cerca de 500 inmuebles, gracias a una inversión de alrededor de 2 mil millones de pesos (85% de los cuales provenían del sector privado). Sin embargo, estos logros no alcanzan a cumplir con las expectativas que se plantearon inicialmente, pues la mayoría de estas inversiones se canalizaron a inmuebles destinados a oficinas y comercios, y muy poco a viviendas (La Jornada, 14 de octubre de 1996). Obviamente, estos problemas se agravaron luego del estallido de la crisis en 1994, que motivó la paralización de las inversiones y generó un clima de incertidumbre acerca del futuro de la zona central de la ciudad. De hecho, algunas propuestas destinadas a la recuperación de inmuebles como viviendas resultan bastante limitadas, por cuanto dependen de las altas tasas de interés bancario prevaletentes en la actualidad.⁷⁴ El propio programa delegacional de 1997 reconoce que “en ocasiones es más caro restaurar que demoler y construir el mismo espacio útil”.

Las políticas de vivienda: Durante la década del ochenta se desarrolló una serie de políticas de nuevo tipo en el sector habitacional, con importantes logros en cuanto a la magnitud de las intervenciones, el tratamiento legal de los problemas, y la implementación de programas que tomaban en cuenta el interés de los diversos grupos sociales (dirigidos a acciones de autoconstrucción y regularización de la tierra, por ejemplo).⁷⁵ En los últimos años, como resultado de las directrices promovidas por organismos financieros internacionales, se han producido transformaciones significativas en las políticas orientadas al sector habitacional. Ahora se hace énfasis en el “aliento a los gobiernos para que cumplan una función de facilitación” con vista a lograr una mayor eficiencia del mercado inmobiliario, en lugar de su tradicional intervención en los programas de producción y mantenimiento (Banco Mundial, 1994).

En consecuencia, las nuevas acciones del gobierno mexicano priorizan la eficiencia de las instituciones públicas, la reducción de los costos, el estímulo a la inversión privada en viviendas, la reorientación de los mecanismos financieros y una selección de nuevo tipo sobre alternativas de vivienda y sectores sociales priorizados (CIDAC, 1991). Entre las recientes acciones en este sentido vale destacar el paso dado en relación con asuntos que por muchos años fueron considerados “tabú”, como ha sido el caso de la descongelación de las rentas en el

⁷⁴Es el caso del programa denominado “Vivir el Centro”, que promovido por el Patronato del Centro Histórico pretendía rehabilitar las bodegas subutilizadas y en avanzado estado de deterioro para ser convertidas en viviendas (La Jornada, 26 de marzo de 1996).

⁷⁵Dentro de este marco cabe señalar el papel desempeñado por instituciones como el Programa Financiero de Vivienda (PFV) y el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el INFONAVIT y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), cada uno con sus especificidades en relación con el sector social y zona geográfica a que se destinaba, así como por los sistemas de financiamiento aplicados. Vale decir, sin embargo, que la inmensa mayoría de los programas destinados a la construcción y mejoramiento de la vivienda se dirigieron a zonas urbanas alejadas de los centros, con excepción, quizás, de las llevadas a cabo por el Fondo para Habitaciones Populares (FONHAPO) a partir de 1985 (Bonfil et al., 1987).

centro histórico (González Gamio, 1996), que sitúa a grandes sectores sociales de escasos recursos a merced de la dinámica del mercado de suelo. El objetivo primordial de una planeación urbana dirigida a la “recuperación de la convivencia armónica de todas las clases sociales” se torna así, cada vez más, insoluble.

Los proyectos “especiales”: En este rubro considero el impacto de determinados proyectos de carácter urbanístico (algunos desarrollados desde antes de 1980), cuya incidencia pudo haber sido significativa en la dinámica de la zona central de la ciudad. Fueron los casos de los proyectos a nivel de barrio en zonas ya consolidadas como Tepito, o el llamado Programa Renovación Habitacional Popular en todo el centro histórico, o en zonas de nuevo desarrollo como la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco. Se trata de proyectos ciertamente limitados, pero que pueden considerarse como relativamente exitosos en tanto se dirigieron a la construcción de un alto número de viviendas nuevas. A otra escala, los grandes proyectos de transporte y circulación, como fueron la construcción de los Ejes Viales y el Sistema de Metro, estuvieron lejos de producir beneficios en aras de una redensificación efectiva del Centro de la Ciudad.

Los programas extraordinarios: Ha habido a lo largo de estos años una serie de planes de carácter “alternativo” --surgidos de forma coyuntural y al margen de la planeación ordinaria-- con gran impacto en la dinámica del país o la Ciudad.⁷⁶ En este último caso debe citarse el ya mencionado programa de reconstrucción implementado con posterioridad a los sismos de 1985. Debe considerarse la influencia que otro plan (el llamado Programa Nacional de Solidaridad) tuvo dentro de la política social durante el sexenio salinista, no en términos de inversión realizada --apenas un 2% del total en el DF (Jaso y Merino, 1994)--, sino por la fuerza que adquirió en relación con los planes tradicionales. Es importante destacar que el nuevo Programa contó con todo el apoyo del gobierno federal, lo que se reflejó en la disponibilidad sin precedentes de recursos y la conformación de un complejo pero funcional sistema que iba desde la toma de decisiones hasta las redes de implementación. En la práctica, no hubo planes urbanos por largo tiempo luego del de 1987, porque (el gobierno de) Salinas y PRONASOL los descalificaron al considerar --como era realmente-- que los planes alternativos eran más eficientes que los retóricos planes “oficiales”.

La presión inmobiliaria: En este aspecto me refiero a un proceso que determina las prioridades del desarrollo urbano en función de los precios del suelo. Por un lado, es cierto que no se reconoce a lo largo del período un comportamiento sistemático en este sentido (los precios habían estado creciendo regularmente durante los setenta), sino ciclos que responden a factores coyunturales como el detonante de la crisis de 1982 o los sismos. Por otro, sin embargo, es evidente que existen áreas de la ciudad (sobre todo en una franja que incluye el Paseo de la Reforma y zonas

⁷⁶No me refiero, claro está, a los planes que inicialmente llamé “secundarios”, ni tampoco a los planes regionales o urbanos concebidos al margen de la planeación. La planeación extraordinaria sería aquella que, más allá de su carácter sectorial, es promovida por el gobierno para dar solución a situaciones complejas y terminan suplantando a los propios planes ordinarios.

colindantes, así como parte del centro histórico) donde los precios tienden a crecer y a alejarse del promedio que se observa en el territorio en su conjunto. Se mezcla, de esta forma, el desinterés aparente del sector privado --y de hecho el abandono de grandes zonas y una proliferación de baldíos que hace pensar en la ausencia de presión inmobiliaria-- con el creciente proceso de cambios de uso en favor de nuevos establecimientos comerciales y de servicios.

La dinámica constructiva: Para explicar este aspecto me baso en una información que toma en cuenta el comportamiento de los trámites de licencias de construcción en la delegación para ciertos años dentro del período de estudio (ver cuadro 14).⁷⁷ A pesar de las dificultades para la obtención de una información regular en este sentido, resulta evidente a simple vista el aumento significativo de estos indicadores en 1986, reflejo de la situación de emergencia generada por los sismos del año anterior y la adopción de instrumentos más flexibles en relación con la construcción.

Cuadro 14. Delegación Cuauhtémoc: Trámites de construcción, 1983-1997.

Años	Solicitudes de licencia		% autorizadas
	Iniciadas	Autorizadas	
1983	1020	454	44,5
1984	896	529	59,0
1985	772	401	51,9
1986	2248	1856	82,6
1987	1052	741	70,4
1988	805	615	76,4
1989-90	?	?	
1991-94*	?	270	
1995	437	340	77,8
1996	438	299	68,3
1997**	(172)	(118)	68,6

Fuente: Entre 1983-88: DDF (1988), *Delegación Cuauhtémoc. Memoria de gestión del periodo de diciembre de 1982 a noviembre de 1988*. A partir de 1991, información obtenida de forma primaria en la Dirección de Operación de la Oficina de Licencias del Colegio de Arquitectos e Ingenieros de la Ciudad de México (cortesía del señor Gustavo Rojas).

Nota: Hasta 1988 la información se refiere al total de trámites realizados. A partir de 1991, sólo se tiene en cuenta los que se llevaron a cabo a través del Colegio, y no incluye por tanto los realizados en las oficinas delegacionales.

* La información consigna un total de 945 licencias autorizadas entre enero de 1991 y junio de 1994. La cifra que se ofrece es el promedio para 3,5 años.

** Se refiere únicamente al período comprendido entre enero y junio, por lo que el dato para todo el año podría, de manera hipotética, duplicarse.

⁷⁷El trámite de licencias de construcción --así como las licencias de funcionamiento-- se realizaba hasta 1989 exclusivamente en la Subdirección de licencias y uso del suelo de cada delegación. Desde entonces, se autorizó también a los Colegios de Arquitectos e Ingenieros la concesión de dichas licencias.

A partir de 1986 el número de licencias iniciadas se redujo significativamente, mientras el número de autorizaciones y los porcentajes --aunque irregulares-- se mantenían muy por encima del promedio anterior a 1985. Vale decir que estos porcentajes de autorización han sido ligera pero persistentemente más altos en la delegación que en el DF en su conjunto, y que ésta es (con alrededor del 14% del total) la delegación con el mayor número de licencias otorgadas.⁷⁸

Los efectos sociales: La problemática del Centro en la Ciudad de México está asociada, en primer lugar, a los problemas relacionados con el deterioro social y, derivado de ello, de la seguridad pública. Las transformaciones --aparentemente inocuas-- que tienen lugar en el Centro provocan irremisiblemente un deterioro en las condiciones sociales de esta zona de la ciudad. Persiste el desalojo por el mal estado constructivo de los inmuebles y la falta de protección legal de sus residentes, lo que provoca la expulsión de miles de personas convertidas en “migrantes silenciosos e involuntarios”. La actividad ilegal crece en la medida en que el Centro es abandonado luego de la intensa actividad diurna: comercio informal, mendicidad, delincuencia y corrupción a todos los niveles. Los mendigos, se dice, “gozan de impunidad para mendigar, pues no están proscritos por la ley, como el ambulante, ni circunscritos a territorios como las prostitutas” (La Jornada, 15 de octubre de 1996).

Los movimientos sociales: Adquirieron fuerza tras los sismos de 1985, por la acción espontánea de los grupos de damnificados y por el apoyo recibido de parte de asociaciones profesionales y ONG. Durante los meses posteriores el movimiento se fue fortaleciendo, para luego diluirse en la medida en que avanzaba el programa de reconstrucción. A partir de entonces, y tras la euforia inicial, la movilización se apagó lentamente, antes de ser ahogada por un nuevo programa gubernamental de gran magnitud (Solidaridad), por el trabajo clientelar de los grupos políticos locales, y por el carácter cada vez más aislado de estos grupos comunitarios:

Los planes y la realidad

El objetivo más importante de esta investigación es establecer la relación entre las políticas urbanas y la realidad del Centro --medida en términos de población y empleo-- en los últimos tres lustros. Para ello he intentado “graficar” los hechos más relevantes, con vista a definir el impacto de cada una. A tal efecto, hago un resumen de los aspectos más significativos, como puede verse en el cuadro 15.

⁷⁸Debe señalarse, sin embargo, que a pesar de ser la delegación “más activa” en términos constructivos, parece que una parte considerable de dichas licencias corresponden a intervenciones en edificios existentes y no a nuevas construcciones, las cuales están estrictamente reguladas en el territorio. A los efectos de este trabajo, el nivel de “actividad” debería estar referido tanto al tipo de intervención que se lleva a cabo, como al uso que se asigna a los edificios, sean nuevos o rehabilitados. El no poder distinguir estos datos constituye una limitación importante a la hora de establecer conclusiones en este sentido.

Vale advertir que resulta difícil establecer una relación directa entre ambos aspectos, sobre todo si se considera la debilidad de estas políticas, desde su nivel de diagnóstico hasta sus posibilidades reales de implementación. Es incluso cuestionable que se pretenda juzgar la validez de una planeación que hasta ahora se ha ejecutado apenas de manera formal, lejos de condiciones políticas transparentes. La forma en que ha sido manejada tradicionalmente la política urbana (especialmente en la Ciudad de México), desde la elección de los gobernantes hasta la relación entre los diferentes actores, ha limitado la aplicación “normal” de los planes independientemente de su nivel de calidad técnica. Es precisamente ahora, luego de la primera elección directa del jefe de gobierno del DF y en el marco de una sociedad más plural, que podrá analizarse con mayor claridad el proceso de elaboración de los planes, así como la capacidad del gobierno y los actores para implementarlos de manera coherente.

La aparición en 1978 del primer Plan Nacional, había coincidido con un período de crecimiento del PIB a nivel nacional y la consolidación de una estrategia económica basada en el petróleo. Sin embargo, la planeación giraba más en torno a la formulación de los programas que en la necesaria evaluación de acciones, por lo que se considera que se lograron mayores éxitos en el aspecto jurídico-normativo que en el área operativa (Rodríguez y Bautista, 1985). Este primer plan, como luego el de 1982, eran concebidos básicamente como mecanismos de legitimación de las decisiones políticas y reflejaban la ausencia de una visión integral de lo que se aspiraba fuera el desarrollo de las ciudades.

La evolución de los planes urbanos --la política urbana en general-- ha mostrado una evolución significativa desde entonces, lo que se manifiesta en su relativa sistematicidad y el fortalecimiento de las “redes de implementación”, así como en la calidad de los propios planes (basta ver el que se hace respecto a usos de suelo, vialidad o infraestructura en el programa delegacional de 1997), la complejización cada vez mayor de la información que se ofrece, y el alcance de las propuestas.

La institucionalización de las políticas urbanas a partir de 1976 y la sistematicidad alcanzada desde 1982, respondían a su vez a un proceso de transformaciones políticas de todo tipo, a cambios económicos importantes y a una reorganización significativa de la estructura de gobierno. De alguna manera cabe decir que durante la década del ochenta el contenido de los planes --y sobre todo la forma en que (no) concibieron su implementación efectiva-- quedó rezagado respecto a los cambios de carácter político e institucional que ya empezaba entonces a vivir la Ciudad. El país, en desenfundada carrera por cumplir ciertos parámetros macroeconómicos de cara al exterior, quiso creer por un momento que los planes eran solamente lo que realmente eran: planes.

Si algo debe reconocerse a éstos, de manera particular, es su evolución en cuanto a la toma de posiciones más realistas respecto a la dinámica en la zona central. Las ambiciosas propuestas que primaron por años, demuestran más que una incapacidad de los planificadores y los funcionarios gubernamentales, la falta de seriedad en el momento de establecer metas y las formas de implementarlas. Un ejemplo evidente

y dramático es lo que se expresa precisamente en relación con la población y el empleo. Más recientemente, se observa por el contrario el “crecimiento” técnico de unos planes que no cuentan con el apoyo real para llevarlos a cabo. En 1994 se vivió una crisis tan intensa como la de 1982, que devolvió al país su capacidad de reflexión. Como entonces, se echó mano de unos planes que conceden la legitimidad que el gobierno necesita en tiempos difíciles, aunque su repercusión real no rebase el nivel académico.⁷⁹

Esta mejoría técnica ha sido palpable también en otros planes (“secundarios” en relación con la temática urbana). Es el caso, por ejemplo, del Programa Estatal de Población de 1994, cuyas propuestas, aunque ambiguas, no demeritan el interesante diagnóstico que hace sobre el desequilibrio demográfico entre delegaciones del Distrito Federal. Se puede apreciar también en los programas ambientales para el Valle de México, desde los primeros impulsados en la década de 1970 hasta el recientemente aprobado para el quinquenio 1995-2000, con su nuevo enfoque basado en el “desarrollo urbano sustentable”.⁸⁰

Esto difiere hasta cierto punto del enfoque tradicional de otros planes sectoriales, y su tendencia a privilegiar únicamente el desarrollo de los centros de ciudades cuya rehabilitación fuese viable desde el punto de vista económico, siempre según la visión de que esto sólo es posible en aquéllas que cuentan con un patrimonio histórico importante. Es el caso de zonas de “desarrollo prioritario” para la planeación de la actividad turística (Ley Federal de Turismo de 1992), lo mismo que sucede con algunas ciudades medias incluidas en el programa de “cien ciudades” de la Secretaría de Desarrollo Social, también de 1992.

El cuadro 15 muestra la relación temporal entre la dinámica social y económica del Centro en los últimos años, se presenta un análisis cualitativo (naturalmente, con una alta dosis de subjetividad) de los “factores externos” (los hechos ya analizados en el inciso 4.1), y la presumible incidencia de los planes en función de los temas mencionados.

⁷⁹Vale decir, a manera de ejemplo, que a mediados de 1997 --luego de la aprobación y publicación del más reciente programa delegacional--, y a pesar de que este último insiste en la necesidad de hacer los “ajustes” que permitan una mejor comprensión de dichos documentos por sus principales destinatarios (la población residente), encontré que el mismo no era conocido en prácticamente ninguna de las instituciones visitadas, incluyendo la propia Delegación, otras dependencias del DDF y la mayor parte de los centros de investigación.

⁸⁰El último de estos programas (PROAIRE-95) constituye un hito en la planificación ambiental a nivel metropolitano, por su rico diagnóstico, mayor conocimiento técnico y claridad de objetivos. Incluye una meta general en función de un “nuevo orden urbano”, y diversas estrategias orientadas a la integración de políticas metropolitanas. Cabe señalar la importancia que concede a las medidas en favor de la densificación, la diversidad de los usos del suelo y la rehabilitación de las áreas centrales. Más concretamente, se esbozan acciones encaminadas a la recuperación del centro histórico y el “reciclaje urbano” en zonas deprimidas de la ciudad central.

Cuadro 15. Los planes y los hechos.

Años	Factores externos	Población (miles hab.)	Empleo (en miles)		Planes Principales
			Manufact.	Terciario	
1970-1975	Creación Delegación (L)* Boom petrolero (N)	927 (70)	Débil en el DF	Débil en el DF	(76: Primera Ley DU). (78: Primer Plan Nac. DU)
1976-1979	Cumbres Mundiales (N)* Ejes Viales y desarrollo Sistema Metro (L)*		Alto crecimiento en el DF (20.7%)	Alto crecimiento en el DF (30.3%)	
1980	Desig. Centro Histórico (L)*	734 (- -)	101	256	Plan DU
1981		Crecimiento lento del DF			
1982	Crisis económica (N)** Aumento precio suelo (L)* Problemas sociales (N)		Plan DU Bajo Pasivo [976 mil]		
1983					
1984					
1985	Sismos (L)** Movilizaciones (L)** Fortalecimiento ONG (L)		66 (- -)	214 (-)	
1986	Programa RHP (L)** Falta Inversión Privada (L)*				
1987	Mecanismos de estímulo financiero (L)			Plan DU Bajo Semiactivo [1 069 mil]	
1988	Derrota electoral PRI (N)		61 (-)	238 (+)	
1989	"Apertura" Económica (N)*				
1990	Programa Solidaridad (N)	596 (- -)			
1991		Crecimiento lento de la ZM			
1992					
1993			63 (+)	310 (+ +)	
1994	Crisis política (N) Crisis económica (N)** Conflictos Sociales (L)				
1995		539 (- -)			
1996	Reforma política (N) Descongelamiento rentas (L)				(Nueva Ley DU)
1997	Gobierno de oposición (L) ?				PDU Medio Semiactivo [580 mil]

Notas: Factores externos: Se miden por su "alcance" (Nacional o Local, entre paréntesis), y por la "magnitud" de su impacto (en una escala de bajo-medio-alto, con ninguno, uno o dos asteriscos).

Población y empleo: Refiere la evolución numérica (entre paréntesis, con signo positivo-negativo y sencillo-doble según la magnitud del cambio).

Planes de Desarrollo Urbano (DU): Pronóstico de población que consideran al año 2000 (entre corchetes, 2020 para el de 1997), y una valoración de la incidencia que cada uno refleja en relación con los temas de análisis, tomando en cuenta el nivel de calidad en el diagnóstico (bajo-medio-alto) y el grado de "activismo" de sus propuestas (pasivo-semiactivo-activo).

La evolución de la política urbana referida al Centro refleja una periodización que puede resumirse en virtud de los llamados “enfoques de políticas” (Méndez, 1993). Según este criterio, dicha política habría adoptado hasta 1985 un enfoque de “estilo nacional”, teniendo en cuenta el carácter estatista y autoritario de la planeación en el país, que priorizaba sólo aquellos temas que desde arriba se consideraban como los más importantes (era el caso del crecimiento de las metrópolis por la inmigración rural). Los sismos, representaron en este sentido una forma nueva de enfrentar los problemas urbanos y aplicar la política, como resultado de un proceso de crisis-solución (enfoque “ecológico-coyuntural”) que habría de durar apenas el tiempo necesario para dar solución --temporal-- a la crisis que el gobierno enfrentó en aquel momento.

Ya durante el proceso de “prueba de fuerzas” que tuvo lugar entre los diferentes actores, durante e inmediatamente después de 1985, comenzó a vislumbrarse una situación política claramente definida por un enfoque de “arenas” (en su dualidad territorial --centro vs periferia-- y social --residentes vs capital), con actores enfrentados dentro de un espacio urbano y político más plural y competido. Según este enfoque, la política debe medirse en función de la relación de costos y beneficios para los diferentes actores, así como por los niveles de “activismo” y conflicto.

En el caso específico del Centro, debe considerarse que luego de la “solución” lograda hacia 1987, el problema se fue diluyendo en el marco de la agenda política, a pesar de que los conflictos, si bien menos traumáticos estaban lejos de ser resueltos. La sangría poblacional seguía produciéndose y la zona central se convertía en un espacio socialmente desigual y de privilegio para las nuevas funciones terciarias. Transcurrido este período de “euforia” puede decirse que el problema apenas se retomó de manera clara en los planes urbanos (estaría de hecho a medio camino entre una decisión y una política pública), con un nivel de activismo bajo, y un nivel de conflicto que puede considerarse en un nivel medio, dado que implicaría un alto grado de dispersión de los costos, y un grado, relativamente alto también, de concentración de los beneficios.

El evidente distanciamiento entre la dinámica socioeconómica y los planes urbanos, refleja la importancia que los planificadores y funcionarios han otorgado a estos programas y la impunidad que han gozado por mucho tiempo. Aunque los planes de 1987 incorporaron en buena medida una realidad que se imponía como resultado de los sismos, no fue sino hasta la reciente confirmación de una tendencia demográfica --para la ciudad que frena su crecimiento y para la zona central que persiste en su tendencia a la baja-- que se propició la elaboración de diagnósticos y propuestas más realistas. Vale añadir, una vez más, que nos referimos básicamente a lo relacionado con la población y casi exclusivamente de forma cuantitativa, y que muy poco se dice, todavía hoy, en relación con el empleo.

Es obvio que han sido los hechos coyunturales más significativos los que han modificado tanto la dinámica socioeconómica como las políticas, mientras éstas se han limitado a reflejar (no siempre de forma correcta) la realidad social y

económica de un territorio con tendencias muy claras a lo largo de todo el período, y a pronosticar metas imposibles, incluso para el corto plazo. En todo caso, la transformación del Centro se ha producido como parte de transformaciones globales, como sucedió luego de la apertura económica del gobierno de Salinas de Gortari en 1988. O sea que, inversamente, ha sido la propia dinámica, unida a ciertos “factores externos” (sobre todo los cambios de tipo político e institucional que han funcionado como mecanismos de “presión”), los que estarían condicionando los planes.

Esto se ha podido apreciar, sobre todo, en los tres grandes “momentos” vividos en estos últimos quince años: a raíz de la crisis económica de 1982, con posterioridad a los sismos de 1985, y luego del programa económico aplicado por el gobierno de Salinas de Gortari. Vale decir que el impacto más importante se ha producido en relación con el empleo, sobre todo en las manufacturas, mientras el sector terciario parece seguir una tendencia alcista “natural”, ligada a condiciones externas. Por el contrario, la población refleja una declinación que se ha mantenido de forma sistemática, tanto en circunstancias “positivas” como “negativas”.

4.3. A manera de epílogo: las perspectivas del Centro.

A finales de la década del noventa la Ciudad de México vive un momento crucial. En los albores del nuevo siglo, este enorme conglomerado humano se enfrenta al dilema de reestructurar su vida social, económica y política, en aras de lograr un desarrollo más armónico y sustentable (para usar un término de moda), o continuar su proceso alarmante de deterioro ambiental y de calidad de vida. Las actuales tendencias sociales y económicas, así como el nuevo contexto político en que éstas se insertan, parecen vislumbrar un panorama nuevo en relación con el desarrollo y la política urbana, sobre todo en lo referido a la dinámica demográfica y de empleo. Si hasta ahora se ha dicho que los fracasos de las políticas urbanas son resultado de una evidente “falta de voluntad política”, ahora están dadas las condiciones que permiten modificar una estructura política y de gobierno obsoleta, y asumir “los retos que la modernización económica y las exigencias de democratización le imponen a la Ciudad” (Duhau et al., 1992).

Está, por un lado, una serie de importantes cambios económicos globales, que provocan a su vez cambios en la economía regional, similares a los observados tras la crisis de 1982, o a raíz de la apertura a la inversión foránea desde 1988. Todo parece indicar que los acontecimientos de 1994 pudieran repetir lo ya vivido en el país durante la “década perdida” de los ochenta. Sin embargo, en las actuales circunstancias es de esperar un manejo más “maduro” y coherente de la situación por parte de los políticos, a lo que se suma el hecho de que hay ahora tendencias opuestas a las de entonces, como es el caso del comportamiento de la dinámica poblacional. Es obvio, por ejemplo, que la reducción significativa del número de inmigrantes que llegan a la ciudad --muchos de los cuales llegaban primero al Centro, usado como trampolín hacia otras zonas-- debe producir ajustes importantes en la dinámica social y económica de la urbe.

En el plano institucional, por su parte, es de esperar que, a medida que disminuye el problema del crecimiento desmedido de la ZMCM, el peso de la planeación tenderá a desplazarse, por un lado, hacia las nuevas zonas priorizadas (en la frontera norte por ejemplo), y por otro al nivel intraurbano (en lugar del nivel regional), esto es, hacia la distribución de la población dentro del espacio de las grandes metrópolis. Por otro lado, los programas urbanos habrán de ajustarse a una "realidad" que impondrá nuevos enfoques a la hora de problematizar e implementar las medidas, lejos de la retórica inútil que ha prevalecido a lo largo de estos años. Se estaría, por primera vez, en presencia de un vínculo coherente entre la política y los hechos, indispensable si se aspira a revertir de forma efectiva las tendencias que, por años, han estado incidiendo en el deterioro y declinación de las áreas centrales.

El cambio político e institucional deberá transformar radicalmente la forma de encauzar la política urbana, así como modificar los factores estructurales que dificultan un desarrollo urbano más armónico. La problemática, sin embargo, se torna sumamente compleja, dado que los plazos establecidos se vislumbran demasiado cortos para implementar medidas de consenso y alto impacto social.

Por lo pronto, el cambio político mayor ha propiciado la elaboración de nuevos estudios, con una visión diferente sobre la Ciudad y su Centro. El primero de estos estudios, la propia plataforma de campaña del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (**Programa de Gobierno 1997-2000**), asume algunos objetivos de la planeación ordinaria en relación con el Centro, entre ellos, la intensificación del uso en los terrenos dotados de infraestructura, así como la reestructuración y reutilización de inmuebles y espacios públicos, en aras de reducir el crecimiento periférico. Desde el punto de vista funcional se mantiene la concepción de la ciudad como gran centro de servicios (financiero, comercial, turístico y especializados), y en menor medida para el desarrollo de ciertas industrias no contaminantes.

El programa concede especial atención al proceso de pérdida de población en las delegaciones centrales, que atribuye a la caída de la vivienda en arrendamiento (única alternativa de alojamiento para muchas familias) y la sustitución de viviendas por usos más rentables, una situación que se torna compleja --añadido que no existe una política coherente de rehabilitación o reconstrucción de viviendas en estos barrios, ni medidas que incentiven su producción. En virtud de ello, las nuevas autoridades proponen una política más activa dirigida a estas áreas urbanas deterioradas, mediante programas de rehabilitación en las colonias populares de las cuatro delegaciones, así como la generación de instrumentos legales para limitar y condicionar los cambios de uso del suelo, previendo incluso la expropiación de inmuebles y predios en áreas declaradas como de renovación urbana y habitacional.

Intervenciones menos directas pero más novedosas y de mayor alcance se contemplan en el plano administrativo y territorial, dado que se propone la creación de una Comisión de Conurbación de la Región Centro, la conformación de un Consejo Metropolitano, y la constitución del Distrito Federal como un nuevo estado (conjuntamente con la municipalización de las delegaciones), con lo cual se

crearían las condiciones para futuros cambios en relación con el “manejo” de esta zona de la ciudad, más cercano a los intereses locales.

Debe advertirse que los nuevos planeadores enfrentarán la presión no sólo de un electorado ávido de cambios efectivos aun en los breves plazos disponibles, sino de un sector que reacciona de forma automática ante el virtual “despegue” económico que se vive tras el desplome de diciembre de 1994, que hace que se retomen o esbocen nuevos proyectos urbanísticos de gran impacto para la imagen de la ciudad.⁸¹ Por ello, es previsible que se precipiten conflictos, por un lado, entre quienes intentan sacar partido de un momento de aparente recuperación económica, por otro, de parte de una población que ha visto históricamente postergados sus intereses, asociados al mejoramiento de sus condiciones más elementales de vida.

A pesar de que este programa contempla una nueva concepción de Centro que abarca el conjunto de la ciudad central, las medidas concretas vuelven a hacer énfasis en el centro histórico. Se ha fortalecido de inicio el papel que desempeña el Fideicomiso del Centro Histórico, y sus nuevos dirigentes promueven un **Plan Estratégico para su Regeneración y Desarrollo Integral (1998)**, que prevé la intervención legal, administrativa y financiera en dicha zona. Se pretende de esta forma recuperar su centralidad, combatir los problemas derivados del deterioro urbano y habitacional, el estancamiento económico y la pobreza urbana, así como reorientar una gestión que ha estado afectada por la intervención desarticulada de gran número de instituciones locales o federales de gobierno.

Otro estudio reciente, solicitado por la Comisión de Desarrollo Metropolitano (ARDF, 1997), recomienda la recuperación de la “dimensión metropolitana” del Centro a partir de una “nueva centralidad” en la ciudad, articulada mediante una serie de proyectos “catalizadores” en los barrios, amén de otros objetivos generales como la reordenación de la estructura urbana, el repoblamiento, el fortalecimiento de la base económica y el mejoramiento de las condiciones ambientales del centro histórico. Especialmente, prevé una intervención urgente en el conocido perímetro B, donde existen los mayores problemas y es posible adoptar soluciones altamente beneficiosas para la ciudad, en lugar del A (más complejo y por tanto con mayores requerimientos de tiempo y recursos), o el propuesto perímetro C --conformado por las colonias urbanizadas en las primeras décadas del siglo XX-- ajeno hasta ahora a toda prioridad gubernamental.

En ninguna de las propuestas anteriores se hace referencia a un tema importante dentro de la actual dinámica social en el Centro, como es la reciente legislación que

⁸¹Una propuesta reciente de nuevos megaproyectos contempla un número elevado de éstos en la propia delegación Cuauhtémoc, incluyendo el centro histórico (Alameda, nuevo centro de convenciones, proyecto de promoción turística al poniente del Zócalo, Tepito) así como las colonias Guerrero, Santa María la Ribera, Tlatelolco, Buenos Aires, Roma y Condesa; además de la “regeneración” de la Zona Rosa (Reforma, 16 de octubre de 1997).

deroga el viejo sistema de congelación de rentas, por el cual se beneficiaron (?) miles de familias residentes en dicha zona. Luego de las protestas de los grupos vecinales, y el apoyo --ciertamente débil-- de la "sociedad informada", no se ha percibido un pronunciamiento claro sobre el tema por parte de los grupos políticos, en una aparente complicidad con la medida. Está por ver si el nuevo gobierno puede implementar medidas que frenen la especulación en esta zona e impidan el desalojo masivo de la población de menos recursos, amparada hasta hace poco por dicha moratoria.

Queda por ver de qué forma habrán de integrarse las viejas y nuevas propuestas en el cambiante marco institucional actual. La nueva coyuntura política podría reforzar el carácter rector de los planes elaborados por las autoridades salientes, las cuales reclamarán no sólo el crédito sino el cumplimiento de lo que está formalmente aprobado respecto al desarrollo urbano. Esto chocaría con la posición de los nuevos protagonistas, interesados en la adecuación de dichos planes o la conformación de otros nuevos. A pesar de que los planes más recientes apenas han podido ser implementados, es de esperar que las nuevas autoridades intenten ejercer su propia planeación, incluso desconociendo aportes positivos que pudieran ofrecer los anteriores. Los estudios antes mencionados, dirigidos por especialistas vinculados al nuevo gobierno, podrían convertirse en planes alternativos con mayor "legitimidad" que los heredados de una estructura política que se ha considerado como intrínsecamente obsoleta.⁸²

La limitación estructural de los planes tradicionales han impedido una articulación coherente de las propuestas urbanísticas y las de otros planes sectoriales. El reconocimiento tácito que los propios planes han hecho en cuanto a su incapacidad para modificar las tendencias negativas en relación con la dinámica socioeconómica (crecimiento de la urbe y despoblamiento de su centro), son la mejor prueba de ello. El "escenario programático" previsto por el más reciente programa delegacional, el cual concibe un crecimiento de la población apenas hasta los 580 mil habitantes en el año 2020, refleja la imposibilidad de implementar medidas concretas que permitan convertir al Centro en un verdadero territorio de atracción.

Por otro lado, las nuevas propuestas están lejos de hacer una consideración coherente del Centro como unidad territorial. Una muy convencional propuesta de estimular la centralidad, choca en la práctica con otra que plantea la redensificación del territorio. Tratándose de criterios hasta cierto punto antagónicos, la ausencia de acciones concretas en el terreno de la vivienda social terminaría por hacer prevalecer la fuerza centripeta y gravitacional del Centro. En definitiva, será siempre más fácil reforzar la centralidad que el carácter habitacional de una zona, no sólo porque se simplifican el costo económico y social que acarrearía una

⁸² Esta nueva legitimidad es reconocida incluso por el sector privado (CESPEDES, 1998). Esto podría resultar paradójico, en tanto las nuevas autoridades intentarán poner en práctica un programa urbano de marcado carácter popular.

intervención de esta magnitud, sino porque en la práctica se refuerza una tendencia “natural”, al contrario de lo que sucedería en el caso de la población.

Desde el punto de vista administrativo es obvio que urge una descentralización efectiva del gobierno de la ciudad. Sin embargo, la municipalización que se propone dentro del nuevo contexto político metropolitano, parece orientarse en ocasiones a una simple readecuación de las actuales delegaciones. Dado que problemas comunes exigen políticas comunes, parecería más recomendable un regreso a la división histórica entre “ciudad central” y periferia, donde el Centro -- como universo histórico, geográfico, social y cultural-- se ampliaría, favoreciendo una “difusión estratégica” de los valores culturales y económicos del territorio, y reduciendo, por ende, el impacto de las presiones políticas, sociales y económicas vinculadas a la utilización y explotación del espacio.

Es importante que se establezcan rangos claros en la relación entre el volumen de empleo y habitación (en cuanto a empleo y habitantes, o a unidades económicas y viviendas), con vista a lograr un “equilibrio” para el mejor funcionamiento de la ciudad. De esta forma, se reservaría a ciertos ejes y focos urbanos valores altos de densidad de empleo, favoreciendo una inversión privada “rentable”, controlada, cuyas plusvalías permitirían a su vez la conservación y fomento de la actividad habitacional en zonas colindantes, así como su carácter barrial. Esta integración funcional propiciaría el desarrollo en varios frentes del proceso de rehabilitación, y por tanto la reversión de una tendencia generalizada de abandono de las zonas menos favorecidas adyacentes al centro. Esta distribución espacial debe ser garantizada a través de regulaciones estrictas del ya aludido IEP, así como por instrumentos de estímulo financiero.

A finales de la década de 1980, Roberto Eibenschutz, designado como responsable de la política urbana en el nuevo gobierno de la Ciudad, advertía acerca de la urgencia de limitar el crecimiento alarmante que experimentaba la ZMCM y revertir el caos social y la ineficiencia económica derivada de dicho crecimiento. Pero, sobre todo --decía-- porque la ciudad, como centro político, “se arrogaba la decisión sobre el desarrollo nacional y marginaba de la participación política al resto del país”.

Con la Ciudad inmersa en una profunda crisis económica y ante el reto que supone la solución de temas complejos como la seguridad pública y la degradación ambiental, es de prever que, al menos a corto plazo, la “problemática del Centro” no constituya una prioridad para el nuevo gobierno. Frente a la previsible incapacidad del gobierno para poner en práctica un programa integral de recuperación del Centro --más allá de simples cambios cosméticos--, estará seguramente la posición de una parte de la “sociedad informada”, influyendo activamente en aras de establecer formas más transparentes de llevar a cabo la política urbana, así como implementar nuevos mecanismos de planeación, incluyendo una efectiva participación popular.

El crecimiento urbano no planificado, la debilidad de las políticas y la incapacidad institucional para implementar acciones efectivas en este campo, vulneran no sólo las posibilidades de desarrollo de ciudades y regiones enteras del interior del país, sino al interior de la propia metrópoli. Los factores que provocan el desarrollo desigual afectan desde el entorno hasta el corazón de la urbe, y alejan la meta de alcanzar una Ciudad y un Centro que sean efectivamente para todos.

CONCLUSIONES

Durante años el Centro de la Ciudad de México ha sufrido un proceso vertiginoso de transformaciones urbanísticas, sociales y económicas, no como consecuencia, sino a pesar de la política urbana. Esta es la conclusión fundamental de esta investigación, según se desprende del estudio de una serie de aspectos ligados a la problemática, compleja, de esta zona tan importante de la ciudad.

Al enfrentar esta investigación partí del análisis de criterios generales referidos a las áreas centrales, antes de abordar sus particularidades en el caso de la Ciudad de México (concretamente de la delegación Cuauhtémoc). Se trata de una zona singular desde el punto de vista histórico y cultural, y donde prevalecen características diferenciadas en relación con la población residente y el tipo de actividad económica que allí se desarrolla. Lo más sugerente, sin embargo, era la certeza de que el Centro debía estar experimentando, como sucede en muchas grandes ciudades del mundo, una agudización de estas características.

Los problemas que comúnmente se atribuyen a estas áreas parecían ser aquí más severos, si se considera el alarmante crecimiento de la Ciudad en las últimas décadas, a lo que se han sumado graves problemas de carácter social, económico y político: un verdadero caos urbano sin solución aparente en el corto o mediano plazo. De hecho, todos los intentos por revertir estas tendencias han chocado con la falta de iniciativa del sector privado para invertir en esta zona; la ausencia de una política urbana integral y facilitadora; y la fragilidad de los movimientos sociales, incapaces de incidir en la conformación de una política urbana más favorable a sus intereses. Como resultado de ello, persiste el crecimiento desordenado (y en consecuencia los conflictos de vialidad, transporte, contaminación, etc.) y una segregación más acentuada del espacio interno de la metrópoli (expresada en la dotación inadecuada de servicios e infraestructura, o los crecientes problemas de seguridad pública).

El deterioro o declinación que se ha atribuido al Centro parecía oponerse, sin embargo, al criterio, también extendido, de que éste sigue siendo un espacio vital de la Ciudad, con toda la animación que lo ha caracterizado a través del tiempo. Esto es muy diferente de lo que ocurre en otras grandes ciudades, donde la desurbanización ha estado asociada al abandono efectivo, real, de estas zonas. Nuestro interés se orientaba pues, a desentrañar la situación prevaleciente en la zona central a partir del análisis de la población residente y su relación con el empleo, factores claves para estudiar el territorio en función de su nivel de centralidad. Se imponía un replanteo de la propia concepción del centro y la validez de los criterios utilizados para explicar el supuesto proceso de declinación.

Un aspecto que consideré de gran importancia fue la elaboración de una serie de aspectos metodológicos que a la postre permitieron conducir la investigación. La definición conceptual del problema facilitó la selección de variables estadísticas y otros indicadores generales, los que permitieron esbozar una hipótesis y alcanzar los objetivos propuestos: básicamente, la elaboración de un diagnóstico sobre la

situación social y económica en la zona central de la Ciudad de México; la relación biunívoca entre dicha situación y las políticas urbanas; el análisis pormenorizado de variables e indicadores; el estudio de los planes urbanos en relación con ciertos temas fundamentales; y una valoración del contexto social, económico y político que en la actualidad parece condicionar las perspectivas del Centro.

El diseño de la investigación incluyó un análisis bibliográfico general y de prensa escrita, la recopilación y procesamiento de la información estadística disponible y la revisión de los planes urbanos elaborados durante el periodo de estudio. Por cuestión de tiempo, así como por las dificultades de diversa índole que tuve que enfrentar en algunas instituciones visitadas, no siempre fue posible aprovechar convenientemente el aporte de personas claves, las que hubiesen podido ofrecer una información de primera mano sobre el tema de estudio, lo que se sumó a otra serie de limitaciones reconocidas *a priori* como la carencia de estudios previos y lo limitado de la información complementaria, tal y como se advierte en la Introducción de este trabajo.

He intentado analizar la dinámica poblacional y socioeconómica en la Cuauhtémoc en dos niveles: como parte del territorio mayor en el cual se enmarca (el Distrito Federal y la ZMCM) y dentro de su propio territorio, para lo cual éste fue dividido en zonas relativamente homogéneas, a partir del análisis de las áreas geoestadísticas (AGEB) definidas por organismos especializados. Era importante, a su vez, establecer una periodización --que en definitiva fue impuesta por ciertos hechos de carácter excepcional y en virtud de la información estadística disponible--, lo que me permitió definir no sólo determinadas etapas, sino los factores que, desde 1980, han condicionado dicha dinámica y los propios planes.

Sin embargo, este trabajo constató las dificultades derivadas de una conceptualización del centro que depende, en definitiva, de los objetivos y el contexto en que se aplica esta definición. Es obvio que hay una "construcción" del concepto en virtud de las características de cada ciudad y cada país, aunque hay consenso en que debe restarse fuerza al tradicional criterio geográfico e histórico, a cambio de una mayor consideración de éste como "espacio social". Este trabajo concluye que la existencia de alguno de estos tres indicadores (pérdida numérica de población y/o empleo manufacturero; altos *ratios* de empleo en relación con la población; y la existencia de ciertas características sociodemográficas) estaría reflejando síntomas claros de *centrización*. La presencia simultánea de los tres hablaría de una etapa "superior" de este proceso, y supondría el reclamo de una intervención a gran escala en el territorio, no sólo desde el punto de vista urbanístico, sino también social y económico. Este es, entre otras, el caso de la Cuauhtémoc.

El trabajo asume una definición del centro (como unidad territorial) y la *centrización* (como proceso) que toma en cuenta criterios poblacionales y económicos, un método que, dada su simplicidad empírica, es factible de ser aplicado a todo el espacio metropolitano, como instrumento para la detección de este tipo de fenómeno. Es obvio que me refiero a un proceso flexible y dinámico

desde el punto de vista espacial, particularmente útil en una ciudad que enfrenta la falta de integración de las políticas urbanas, donde prevalece una estructura institucional ineficiente, así como una definición limitada de su patrimonio arquitectónico. De hecho, este trabajo concluye que parte de los problemas que aquejan a esta zona se derivan del carácter diferenciado que se atribuye al centro, el cual se ha manejado como un distrito económicamente aislado y socialmente segregado del resto de la ciudad.

Uno de los temas más importantes analizados en este trabajo es la dinámica poblacional. La reducción relativa de la población de la zona central respecto al conjunto de la Ciudad a partir de los años cuarenta y la que se produjo allí mismo en términos absolutos a partir de los cincuenta, constituyen el punto de partida de un proceso que se ha extendido en los últimos años a otras entidades dentro de la zona metropolitana. Esta pérdida de población en el Centro (casi 200 mil personas en apenas tres lustros, algo más de la cuarta parte de la población inicial), se ha atribuido a los cambios funcionales (principalmente del sector habitacional al comercio y los servicios) y al creciente deterioro físico de los inmuebles --en ambos casos como consecuencia de la dinámica propia del mercado de suelo--, y en menor medida a los cambios en la estructura demográfica.

Esta tendencia ha llevado a hablar de un proceso de “declinación” en que ha primado una valoración cuantitativa, generalmente carente de contextualidad. En este trabajo he querido demostrar la importancia de establecer una medición más cualitativa de este proceso, comparándolo con lo sucedido en el resto de la Ciudad. El trabajo confirmó el vínculo entre esta declinación cuantitativa de la población con ciertas características poblacionales como la mayor proporción de mujeres, ancianos e inmigrantes, mayores niveles de ocupación laboral y viviendas en renta, así como una menor ocupación de la vivienda en cuanto al número de personas. Influye también, obviamente, la preferencia por formas de vida diferentes, lo que se acentúa en la medida en que se distancian el modo y el nivel de vida de los distintos grupos sociales: un “factor psicológico” que refuerza la contradicción de una ciudad que exige espacios habitacionales cada vez más cómodos y seguros (generalmente en la periferia), y mayor accesibilidad a las áreas de trabajo y consumo (mayormente en las áreas centrales).

Un nuevo escenario nos presenta cambios significativos en el tradicional proceso de expansión de la urbe. Tras un período prolongado de crecimiento --que hizo pensar en la conformación de una megalópolis cercana a los 30 millones de habitantes en el año 2000--, la Ciudad ha tenido desde los ochenta una reducción de su tasa de crecimiento, que ha colocado su población actual en apenas la mitad de aquella cifra. Esta virtual “desurbanización” se suma al decrecimiento indetenible de población en la zona central, proceso similar al que se ha dado en otras grandes zonas metropolitanas, saturadas e ineficientes.

Una comparación útil se logró a través de la aplicación del método estadístico conocido como Análisis Factorial, tanto para las diversas entidades a nivel metropolitano, como dentro de la propia Delegación. El reconocimiento --a partir

de las características poblacionales-- de un factor asociado a la centralidad (la *centrización* como proceso particular, de hecho un objetivo importante del trabajo), permitió distinguir el comportamiento de éste desde el punto de vista territorial, así como la viabilidad de considerar *a priori* ciertas variables como relevantes en este sentido. Llama la atención el hecho de que las características poblacionales y socioeconómicas asociadas con la centralidad --como es lógico, de amplio predominio en las delegaciones centrales--, resultan ser más fuertes en la vecina Benito Juárez que en la propia Cuauhtémoc, una prueba de la flexibilidad que he querido reflejar en este trabajo, lo que sugiere la necesidad de una intervención integral en la ciudad central, más allá de las actuales fronteras delegacionales.

Obviamente, la *centrización* desaparece como elemento distintivo dentro del propio Centro, donde se aprecian, en cambio, diferencias notables entre zonas según los niveles de bienestar, resultado del fenómeno multiestudiado de la ciudad dual, colindante espacialmente pero distante desde el punto de vista social. La Cuauhtémoc muestra claramente la diferencia entre el centro histórico (que por lo general se presenta, erróneamente, como referencia de la situación prevaleciente en todo el centro de la ciudad) y el emergente centro de negocios que se extiende a lo largo del Paseo de la Reforma; entre las zonas residenciales relativamente ricas del suroeste y las colonias populares al norte y sur.

La problemática del Centro no se limita, por tanto, a la disminución cuantitativa de su población residente, sino que se basa en la presumible selectividad de un despoblamiento que estaría condenando al territorio a un virtual proceso de *guetización*. Se trata de un círculo vicioso sin aparente solución, dado que el funcionamiento de un mercado de suelo no controlado provoca una clara segregación de la ciudad e impide que nuevos recursos se orienten a estas zonas marginadas. En estas circunstancias, la única alternativa posible parece ser la aplicación de programas de renovación urbana a gran escala, en los que suelen ser afectados, mayormente, los sectores populares.

Vale señalar, sin embargo, que este trabajo no reconoció un proceso claro de declinación cualitativa de la población del Centro, reiterando que parto de un análisis general del territorio (y que por tanto no reconoce síntomas de este tipo en pequeñas zonas dentro de él); que esta conclusión se basa en una comparación con lo que sucede en el conjunto de la ciudad (una evaluación de este tipo sólo tiene sentido cuando la referimos al contexto); y que se trata del análisis de ciertas variables que, aunque representativas, son lógicamente arbitrarias. A pesar de esto, prácticamente todas las variables muestran señales de mejoría relativa en el Centro desde 1980, lo que significa que la larga crisis que afecta al país ha producido un impacto menor en esta zona, la más "consolidada" dentro de la ciudad.

Esta mejora relativa vendría a demostrar, por otra parte, que los cambios poblacionales están relacionados a una dinámica "interna" dependiente de factores estructurales (localización y accesibilidad, por ejemplo), al margen de los cambios coyunturales que se producen a nivel del territorio y la ciudad. Todo lo contrario parece suceder en el caso del empleo, más vulnerable frente a los cambios

tecnológicos y el impacto de sucesos “extraordinarios”. Sin embargo, contrario a lo que sucede con relación a la población -- porque es más apreciable o redituable desde el punto de vista político--, muy poca atención prestan los investigadores, los políticos y los planeadores a la dinámica socioeconómica (en particular el empleo) en las áreas centrales.

A diferencia de lo que sucede con la población, el empleo muestra un comportamiento irregular, claramente subordinado a las condiciones macroeconómicas, incluso en aquellos sectores en los que el Centro suele imponer su condición de privilegio (por su accesibilidad y rendimiento económico). Esto se manifiesta, sobre todo, con respecto a la actividad manufacturera --en declive por los cambios estructurales de la producción y los requerimientos espaciales de las nuevas instalaciones--, y el crecimiento del sector terciario -- a medida que la Ciudad se convierte en centro de servicios de nivel internacional.

En un intento por precisar el comportamiento del empleo y su tendencia en los últimos años, el trabajo encontró elementos diferenciadores importantes dentro del propio territorio delegacional, tan heterogéneo como la propia ciudad. De hecho se detectó la existencia de tres grandes zonas en virtud de su “vocación económica” (industrial al noroeste y sureste, de servicios al suroeste, comercial al Este y noreste). Se observa claramente a su vez, la estrecha relación entre las zonas que pierden población y las que poseen niveles de empleo más elevados, lo que parece indicar una relación entre ambos fenómenos, así como con los precios de suelo, esto es, la terciarización como causa y consecuencia del actual proceso de segregación en el Centro de la Ciudad.

El trabajo insiste en la necesidad de valorar de forma simultánea la dinámica de población y de empleo, para un análisis coherente del tema de la centralidad. Vale advertir que no existen motivos de peso para considerar negativa en sí misma la disminución cuantitativa de la población, como tampoco lo es el aumento del empleo terciario. El funcionamiento armónico de la ciudad --preconizado en todo estudio académico y discurso o programa político-- depende de la capacidad de la ciudad y los planeadores por conservar el equilibrio y un nivel óptimo entre las diferentes funciones, a través de una bien definida relación numérica (al menos aproximada) entre una actividad y otra.

Lo que intento decir es que importa menos el nivel de densidad admitido, que los problemas cualitativos derivados de una política incoherente o, simplemente, de la ausencia de política. La intervención estatal debe dirigirse a garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales, cuando el mercado se muestra incapaz de producir beneficios para aquellos que no disponen de los recursos necesarios para conservar y fortalecer su sistema de vida. Esto redundaría en una recuperación del Centro a partir de su diversidad desde el punto de vista social y demográfico, así como de su heterogeneidad funcional (el Centro funcionando al mismo tiempo como centro tradicional y como barrio).

No se trata por supuesto de “congelar” la población residente --lo que significaría aceptar algo ampliamente rechazado con respecto a la imagen urbanística y arquitectónica. Se trata de adoptar medidas que coadyuven de forma efectiva a mejorar las condiciones de vida de la población, concretamente mediante programas de fomento a la vivienda popular, lejos de una visión paternalista ineficiente por parte del Estado, o de los muy flexibles mecanismos regulatorios del mercado.

Por otro lado, este trabajo ha intentado establecer la relación entre la dinámica social y económica, y el papel que desempeñan los diversos actores en la conformación de la planeación. En concreto, si existe en el caso de la Ciudad de México un cuerpo de instituciones y políticas ligado directamente con el tema de la zona central. En cuanto a los actores, el trabajo ha analizado la situación y el impacto que éstos ejercen en el marco político, especialmente en la “construcción” de una problemática sobre el Centro de la Ciudad.

Se analizó el papel del Estado como ente “neutral”, pero inclinado a favorecer las iniciativas del sector privado en detrimento de los intereses populares. El papel del sector privado, propiciando una segregación de la ciudad en tanto se constituye en regulador el mercado de suelo. La población y su demanda permanente en pro de mejores condiciones de habitabilidad, un elemento que se convierte en limitante para el logro de objetivos más profundos a largo plazo. Por último, el papel de las ONG y otras organizaciones como “mediadores” privilegiados en los conflictos de la ciudad. El trabajo muestra el nivel de actividad alcanzado por estos últimos desde el año clave de 1985, a medio camino entre el momento de desencadenamiento de la crisis económica y la adopción del programa neoliberal por parte del gobierno de Salinas de Gortari.

Los actores son vistos como agentes proclives a inclinar una balanza que, en la práctica, debe definir el éxito de la política pública general o de proyectos urbanos específicos. En el caso de la Ciudad de México y especialmente en el Centro, se aprecia sin embargo la fragilidad de este equilibrio, matizado por la pasividad estatal, el desinterés del sector privado y la debilidad tanto del movimiento popular como de otros grupos alternativos (ONG, etc.). Esto parece relacionado además, con la existencia en el Centro de un ambiente político tradicionalmente favorable al gobierno, todo lo cual explica en parte la ausencia de una política pública específica para dicha zona.

La planeación es analizada como parte de un proceso marcado por los conflictos de carácter social y económico, que vinieron aparejados con el crecimiento acelerado de la Ciudad desde los años sesenta, previo a su institucionalización a mediados de la década siguiente y el impulso definitivo que recibió luego de la crisis de 1982. Una evolución que ha estado condicionada por un proceso de reformas políticas a gran escala y a una reorganización del sistema institucional. El análisis del proceso de planeación en la Ciudad de México ha sido de gran utilidad para entender cómo, tras la fachada de neutralidad, ha prevalecido la intención de favorecer la inversión privada orientada a sectores de alta rentabilidad. La sistematicidad conseguida con

los planes muestra la importancia que el gobierno concede a los mismos, en su afán por legitimar su política en un momento en que se reduce su tradicional capacidad de gobernabilidad.

Reitero que esta investigación ha concedido mayor peso el análisis de los planes urbanos como propuesta ideológica (el documento propiamente), en lugar del resultado final de su implementación. La clara distancia que ha existido históricamente entre uno y otro permite explicar la persistencia de ciertos planteamientos dentro de los planes, aun cuando es obvio que su formulación y aplicación resultan insuficientes. En la práctica, las metas generales se han limitado esencialmente al fomento "en abstracto" de la redensificación, la estructuración urbana a partir de un entramado de centros, subcentros y corredores que no funciona como tal, así como la protección y explotación del patrimonio monumental. Existe un "ideal" de población en términos cuantitativos, pero que no cuenta con una base real en términos de su implementación. Mucho menos cuando se refiere a aspectos cualitativos del problema.

De acuerdo con este análisis, no hay indicio de que los planes hayan incidido directamente en la modificación de las tendencias socioeconómicas dominantes. El carácter limitado de los planes iniciales, particularmente el de 1982, y los cambios introducidos luego de la crisis de ese año y con posterioridad a los sismos, muestran el carácter netamente coyuntural de la planeación. De hecho, los sismos de 1985 dieron paso a un masivo programa de reconstrucción focalizado en el Centro, que derivó en un programa social de gran alcance (PRONASOL) después de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988.

En relación con los propios planes, se aprecia un mejoramiento paulatino en los diagnósticos, el alto grado de información que ofrece y el alcance de las propuestas. Esto ha permitido que los planes asuman posiciones más realistas respecto a la dinámica de la zona central de la Ciudad, lejos de las exageradas metas poblacionales que se propugnaban como resultado de la incapacidad de los planificadores y/o la impunidad de los tomadores de decisiones.

Más allá de los problemas que se presentan en relación con la formulación de los planes, la situación más crítica se presenta respecto a su implementación, debido a la incapacidad del gobierno para aplicar una política clara de ordenación del espacio. La "refuncionalización" que se produce en estas zonas de forma natural, por iniciativa del mercado, ha prevalecido por sobre los aparentes intentos gubernamentales de fomentar la densificación demográfica, ciertamente más costosos y complejos desde el punto de vista político. Esta ineffectividad de los planes urbanos tiene que ver, a su vez, con la falta de instrumentos legales y financieros eficaces, y la falta de coordinación en relación con otros planes sectoriales (la política industrial, por ejemplo).

El trabajo hace una comparación temporal que toma en cuenta lo planteado en los planes urbanos y dos visiones diferentes de la realidad: una interna que tiene que ver con la dinámica demográfica y de empleo; otra externa, que contempla el

análisis de ciertos elementos como la dinámica macroeconómica, los sucesos extraordinarios, la influencia externa y la opinión pública interna, la política formal, los cambios institucionales, la concepción y la política conservacionista en el Centro, las políticas de vivienda y otros proyectos “especiales”, los programas extraordinarios, la presión inmobiliaria y la dinámica constructiva, los efectos sociales y los movimientos sociales. En cada caso se intenta medir el presumible impacto de estos hechos en la forma de concebir y aplicar la política urbana.

Entre todos estos hechos, cabe destacar, por un lado, el impacto de una crisis económica que modificó la orientación de la política económica tradicional y, por otro, la repercusión de un fenómeno extraordinario como fue el caso de los sismos que asolaron a la Ciudad en 1985. En menor medida es apreciable también la influencia de hechos externos, la presión interna, la aplicación de ciertos programas urbanos, la dinámica del mercado de suelo y los propios efectos sociales derivados de estos cambios.

El trabajo presta una especial atención a la repercusión de los sismos, dado que los mismos desencadenaron un proceso político irreplicable en la Ciudad, al dirigir la atención de todos hacia la zona más afectada y crear conciencia en los propios pobladores del Centro, en pro de mejores condiciones de vida y por su derecho a vivir en esta zona de la ciudad. Los logros conseguidos en relación con este tema son vistos ahora, sin embargo, como coyunturales y poco profundos, en tanto la lógica del mercado terminó por imponer sus propias condiciones. Luego de la euforia inicial de ambas partes (el Estado y los vecinos), los segundos renunciaron a demandas de mayor alcance y el primero consiguió reducir el interés político por la zona, dejada en manos de la intervención aislada e incoherente de los pequeños inversores privados. Desde 1987 muy poco se ha hecho en cuanto a vivienda popular en el Centro.

La insistencia de los planes de conservar e incluso aumentar la población, sin tomar en cuenta una situación económica fuertemente ligada al mercado de suelo, impide la elaboración de una propuesta clara respecto al futuro de estas áreas. Hablar de un fortalecimiento de la centralidad que pretende al mismo tiempo la conservación de la gente y sus redes sociales resulta, cuando menos, contraproducente. Es obvio que nos encontramos en medio de una dinámica “natural” que favorece cambios funcionales en las zonas centrales supuestamente congestionadas (de población de escasos recursos) y donde se requiere de ajustes que estimulen el fortalecimiento económico y social de la zona.

Esta investigación intenta, por último, aportar elementos acerca de las perspectivas del Centro dentro de un marco político y social nuevo, luego del triunfo de la oposición en las elecciones locales de 1997. Este cambio se suma a la modificación sustancial de las tendencias demográficas, a nuevas condiciones económicas, a cambios importantes desde el punto de vista institucional, y el redimensionamiento del papel que desempeñan los diversos actores en la conformación de una nueva política urbana. Se suma, asimismo, a una corriente ideológica que postula la necesidad de un “desarrollo urbano sustentable”, donde el centro se concibe como

elemento clave en las soluciones referidas al conjunto de la ciudad e incluso a nivel regional.

Ante estos cambios, es previsible que las nuevas autoridades adopten medidas que permitan modificar en parte los factores estructurales que impiden un desarrollo urbano armónico, así como la forma de poner en práctica la política urbana, aun cuando se cuenta con plazos muy cortos para ello. De hecho, la nueva coyuntura ha propiciado la elaboración de nuevos estudios --comenzando por el propio programa de gobierno del PRD--, con un énfasis mayor en los temas sobre el Centro, aunque el interés parece limitarse a ajustes administrativos que van desde la escala metropolitana hasta el nivel municipal. Sin embargo, la aparición de nuevas y más complejas prioridades, unas reales y otras impulsadas por actores opuestos al nuevo gobierno, podrían limitar la ejecución de esos programas.

Antes de concluir y a manera de recomendación, creo conveniente mencionar algunos posibles temas de estudio para trabajos posteriores, los que han sido sugeridos en el transcurso de este trabajo: la factibilidad de aplicación de este enfoque metodológico a otras áreas urbanas; la significación real de cada uno de los tres "indicadores de la *centrización*" asumidos en relación con la población y el empleo; la necesidad de incorporar a este tipo de análisis elementos de economía urbana, imprescindible para comprender el desarrollo y la dinámica actual de la ciudad, y que ha sido superficialmente tratado en esta investigación; el estudio de zonas y proyectos que contemplan programas de rehabilitación, sobre todo a pequeña escala; y el papel que desempeña la población en el proceso de planeación, un problema a solucionar si realmente se pretende alcanzar un desarrollo urbano más armónico.

En vísperas del nuevo siglo, el país y la Ciudad se enfrentan a nuevos desafíos en el plano político, social y económico. La experiencia de más de dos décadas de planeación institucionalizada permite distinguir los logros alcanzados en esta materia y otros aspectos positivos de este proceso, al tiempo que se reconocen dificultades, tendencias negativas y conflictos para los cuales las soluciones se aprecian cada vez más lejanas. El Centro se encuentra en una difícil encrucijada, a medio camino entre las transformaciones sociales y económicas que se producen en él de manera "natural" y las políticas que intentan incidir, de una forma u otra, en su comportamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS*

1. General

Aguilar, Adrián G. y Boris Graizbord, "La reestructuración regional en México: cambios de la actividad económica urbana, 1980-1988", Comercio Exterior 45.2 (1995): 140-151.

Anderson, William, Pavlos Kanaroglou y Eric Miller, "Urban Form, Energy and the Environment: A Review of Issues, Evidence and Policy", Urban Studies 33.1 (1996): 7-35.

ARDF (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Angel Mercado, coord.), I Legislatura, *Proyecto Centro Histórico Ciudad de México*, México, 1997.

Armstrong, Harvey y Jim Taylor, *Regional Economic Policy and its Analysis*, Phillip Allan, Great Britain, 1985.

Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, 1989.

Banco Mundial, *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, 1994.

Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", Blanca Torres (comp.), 1986: 91-117.

Benko, Georges y Alain Lipietz, "Posiciones en el nuevo debate regional", Blanca Ramírez (comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, UAM-Xochimilco, México, 1991: 175-191.

Berry, Brian J.L. (ed.), *Urbanization and Counterurbanization*, Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 11, SAGE Publications, USA, 1976.

Boils, Guillermo, "México: una ciudad sin gobierno democrático", Mexican Studies/ Estudios Mexicanos 3.1 (1987).

* Esta sección ha sido dividida para su mejor uso en cinco partes: incluye una bibliografía general que sigue las normas establecidas por la NRFH de El Colegio de México; una parte estadística que considera los censos de población y económicos por orden cronológico; una parte dedicada exclusivamente a las leyes y planes urbanos, ordenados por orden cronológico de aprobación; y dos subsecciones finales que contemplan la prensa escrita y los medios electrónicos utilizados, tanto de discos compactos como de Internet (en este último caso se utilizó la propuesta de Harnack y Kleppinger: "Beyond the MLA Handbook: Documenting Electronic Sources on Internet, <http://200.12.162.127/otros/hemero.htm>; 20 May. 1997).

Bonfil, Ramón, Salvador Díaz Berrio, Alberto González P. y Carlos Ortega, "Documento base de la presentación mexicana", *Seminario sobre rehabilitación de viviendas en zonas históricas*, México, mayo de 1987.

Borja, Jordi, "Movimientos urbanos y cambio político", *Revista Mexicana de Sociología* 43.4 (1981) :1341-1369.

Borja, Jordi, "La construcción de la ciudad metropolitana. Grandes proyectos: centralidad y movilidad", *Urbana* 1.19 (1996): 127-134.

Bourne, Larry S., "The Myth and Reality of Gentrification: A Commentary on Emerging Urban Forms", *Urban Studies* 30.1 (1993): 183-189.

Breheny, Michael y Ralph Rookwood, "Planning the Sustainable City Region", Andrew Blowers (ed.), *Planning for a Sustainable Environment*, Earthscan Publication Ltd, London, 1993: 150-189.

Calcagno, Alfredo, "Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización", Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, *Modo de producción y metropolización en América Latina* 1, Santiago de Chile, 1972.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo Veintiuno, México, 1976.

Castells, Manuel, *Crisis urbana, Estado y participación popular*, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Cochabamba, 1988.

Castells, Manuel, *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Cambridge, 1989.

Castillo, Manuel A., "Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional", Tesis de Maestría, El Colegio de México, 1988.

CIDAC (Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C.), *Vivienda y estabilidad política: alternativas para el futuro*, Editorial Diana, México, 1991.

CESPEDES (Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable), *Ciudad de México: Enfrentar la decadencia. Revitalización y reciclaje urbanos para un desarrollo sustentable*, Seminario, México, 1998.

Consejo del Centro Histórico, *El Centro Histórico de la Ciudad de México. Acciones realizadas 1984-88*, México, s/f.

Cornelius, Wayne A., "The Impact of Governmental Performance on Political Attitudes and Behavior: The Case of the Urban Poor in Mexico City", F.

Rabinovitz y F. Trueblood (eds.), *Latin American Urban Research*, Vol. 3, SAGE Publications, USA, 1973.

Coulomb, René, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)", *Iztapalapa* 9 (1983): 35-50.

Coulomb, René y E. Duhau (coord.), *La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos*, UAM-Azcapotzalco, México, 1988.

de Oliveira, Orlandina y Bryan Roberts, "Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina: 1940-1980", Mario Lombardi y Danilo Veiga (eds.), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989: 23-80.

DDF, *Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal*, s/f.

DDF, *Memoria de Gestión del Periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. Delegación Cuauhtémoc* (documento mecanografiado), México, 1988.

DDF, *Informe de actividades del C. Lic. Ignacio Vázquez Torres, Delegado en Cuauhtémoc, 1989-1990*, México, 1990.

DDF, *Anuario de Transporte y Vialidad de la Ciudad de México 1991*, México, 1993.

DDF, *Delegación Cuauhtémoc. Informe de actividades 1994* [por el Lic. Jesús Dávila Narro, Delegado del DDF en Cuauhtémoc], México, 1995.

Dézert, Bernard, "El periurbano y las nuevas relaciones centro-periferia en las grandes metrópolis", Instituto de Geografía (UNAM), 1988.

Duhau, Emilio, B. Navarro, J. Villavicencio y A. Ziccardi, "Ciudad de México: problemas urbanos y propuestas políticas en los noventa", Fernando Carrión (coord.), *Ciudades y políticas urbanas*, Quito, 1992.

Duhau, Emilio, "Gobierno y gestión de la Ciudad de México. Los dilemas de la transición", A. Bolívar, R. Coulomb y C. Muñoz (coord.), *Gestión metropolitana y política*, UAM-Azcapotzalco, México, 1994: 53-88.

Ebrard, Marcelo y Jorge Gamboa, "Reconstruction in central Mexico City after the 1985 earthquakes", *Ekistics* 346-347 (1991): 18-27.

Eckstein, Susan, "Urbanization Revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair", *World Development* 18.2 (1990a): 165-181.

Eckstein, Susan, "Formal Versus Substantive Democracy: Poor People's Politics in Mexico City", Mexican Studies / Estudios Mexicanos 6.2 (1990b): 213-239.

Eibenschutz, Roberto, "Cambiar la tendencia, nada más", Colectivo de autores, *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, UNAM, México, 1989.

El Colegio de México (Gustavo Garza, comp.), *Atlas de la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, 1987.

Feagin, Joe R., "The Corporate Centre Strategy. The State in Central Cities" (Book Review Essay), Urban Affairs Quarterly 21.4 (1986): 617-628.

Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, *Plan Estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*. Documento de Trabajo, México, septiembre de 1998.

Frey, William H. y Alden Speare Jr., *Regional and metropolitan growth and decline in the United States*, Russell Sage Foundation, USA, 1988.

Gale, Dennis E., "The Impacts of Historic District Designation. Planning and Policy Implications", Journal of the American Planning Association 57.3 (1991): 325-340.

Garrocho, Carlos, "El centro de la ZMCM: ¿auge o decadencia?", Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coord.), *Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, México (1995).

Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, El Colegio de México, 1985.

Garza, Gustavo, "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", Estudios Demográficos y Urbanos 1.1 (1986): 73-96.

Garza, Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988", Estudios Demográficos y Urbanos 5.1 (1990): 37-59.

Garza, Gustavo, "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", *Economía, Sociedad y Territorio* 1.1 (1997).

Gatrell, Anthony, *Distance and Space. A geographical perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1983.

González Gamio, María de los Angeles, "La antigua Ciudad de México, pasado, presente y futuro", Quórum, septiembre de 1996: 65-68.

González Pozo, Alberto, "Arquitectura y urbanismo del siglo XX como patrimonio cultural: Retrospectiva y perspectiva", Manuel Rodríguez y Emilio Pradilla

(coord.), *Seminario sobre la conservación del patrimonio del siglo XX*, UAM-Xochimilco, México, 1996: 73-74.

Gordon, Gary, "Mexico City's "War of the Sidewalks": The Politics and Economics of Street Vending in Historical Perspective", Ponencia presentada al Congreso de Latin American Studies Association, Guadalajara, abril de 1997.

Gormsen, Erdmann, R. Klein y W. Wöll, "La rehabilitación de centros históricos en ciudades de América Latina y de la península Ibérica", *Revista Interamericana de Planificación* XXII.87-88 (1989): 233-252.

Gottdiener, M. y Joe R. Feagin, "El cambio de paradigmas en la sociología urbana", *Sociológica* 5.12 (1990): 209-236.

Graizbord, Boris, "Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978 y 1982)", *Demografía y Economía* XVIII.1 (1984).

Graizbord, Boris, "Geografías electorales: cambio y participación en el voto de diputados federales de 1988 y 1991", *Estudios Sociológicos* XI.32 (1993): 497-514.

Guía Roji e Instituto Mexicano de Valuación, *Ciudad de México: Guía de Valuación Inmobiliaria*, México, 1994.

Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin y David Satterthwaite, *Environmental problems in Third World cities*, Earthscan Publications, London, 1992.

Hill, Edward W., Harold L. Wolman y Coit Cook Ford III, "Can Suburbs Survive Without Their Central Cities? Examining the Suburban Dependence Hypothesis", *Urban Affairs Review* 31.2 (1995): 147-174.

Hirsch, Werner Z., *Análisis de economía urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Instituto de Geografía (UNAM), *Reflexiones sobre la ordenación territorial de las grandes metrópolis*, México, 1988.

Jaso, Sofia y Mauricio Merino, "Solidaridad: los matices de una política pública" (Documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad), México, 1994.

Knox, Paul L., *Urbanization. An Introduction to Urban Geography*, Prentice Hall, USA, 1994.

Korcelli, Piotr, "Theory of Intra-Urban Structure: Review and Synthesis. A Cross Cultural Perspective", Larry S. Bourne (ed.), *Internal Structure of the City*, Oxford University Press, 1992: 93-110.

- Lefèbvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona, 1978.
- Ley, David, "Gentrification: A Ten Year Overview", Kent Gerecke (ed.), *The Canadian City*, Black Rose Books, Quebec, (1991): 181-196.
- Lezama, José L., "Ciudad y conflicto: usos del suelo y comercio ambulante en la Ciudad de México", Martha Schteingart (coord.), 1991: 121-135.
- Lloyd, Peter E. y Peter Dicken, *Location in Space. A Theoretical Approach to Economic Geography*, Harper & Row Publishers, San Francisco, 1977.
- Lojkin, Jean, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo Veintiuno, México, 1979.
- Low, N.P., *Planning, Politics and the State: Political Foundations of Planning Thought*, Unwin Hyman, London, 1991.
- Lynch, Kevin, *Good City Form*, The MIT Press, Cambridge, 1981.
- Massey, Doreen, "In What Sense a Regional Problem?", Regional Studies 13 (1979): 233-243.
- Massolo, Alejandra, *Por amor y coraje. Mujeres en movimientos urbanos en la ciudad de México*, El Colegio de México, 1992.
- Melé, Patrice, "Quartiers populaires et patrimoine au Mexique", Les Annales de la Recherche Urbaine 72 (1996): 23-33.
- Méndez, José L., "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de la políticas públicas", Foro Internacional 131 (1993): 111-144.
- Méndez Rodríguez, Alejandro, "Vivienda en arrendamiento y nivel de vida", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales XXXIII, Nueva Época (1987): 87-99.
- Miliband, Ralph, *Socialismo para una época de escépticos*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997.
- Monnet, Jérôme, *Usos e imágenes del centro histórico de la Ciudad de México*, DDF y CEMCA, México, 1995.
- Mossberger, Karen y Gerry Stoker, "Inner-City Policy in Britain. Why It Will Not Go Away", Urban Affairs Review 32.3 (1997): 378-402.
- Naciones Unidas-México, Boletín Mensual del Centro de Información de las NN.UU., julio 10 de 1997.

Negrete, María E. y Héctor Salazar, "Zonas metropolitanas en México, 1980", Estudios Demográficos y Urbanos 1.1 (1986): 97-124.

Newman, Peter y Jeffrey Kenworthy, *Cities. An automobile dependence. An international sourcebook*, Gower Publishing Company Ltd., Great Britain, 1989.

Núñez, Oscar, *Innovaciones democrático culturales del movimiento urbano popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, UAM-Azcapotzalco, México, 1990.

O'Sullivan, Arthur, *Urban Economics*, IRWIN, Homewood, 1993.

Ottensmann, John R., "The new central cities. Implications of the new definition of the Metropolitan Area", Urban Affairs Review 31 (1996): 681-691.

Pacheco, Guadalupe, "El PRI en las entidades federativas 1961-1985. Hacia un análisis de su comportamiento electoral", Revista A IX.23-24 (1988): 53-92.

Pérez Montás, Eugenio, *CARIMOS: Monumentos y sitios del Gran Caribe*, Santo Domingo, 1991.

Pérez, Salvador y Mario Polèse (comp.), *Modelos de análisis y de planificación urbana. Estudios sobre la evolución y tendencias de la ciudad de Puebla*, Plaza y Valdés, México, 1996.

Pradilla, Emilo (coord.), Cecilia Castro y Alicia García, *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México. 1985 y el futuro*, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre A.C., México, 1996.

Preciat, Eduardo, "Equipamiento y desequilibrio territorial en el Distrito Federal" (Tesis de maestría), El Colegio de México, 1996.

Rodríguez, Daniel y José Bautista, *La política urbana del Estado en la Ciudad de México y el movimiento urbano popular: 1977-1980* (Tesis de licenciatura), UNAM, México, 1985.

Romero, José L., *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1976.

Rosas, Ana, "La exploración antropológica sobre la conservación, apreciación y usos del patrimonio cultural urbano", Amparo Sevilla y Miguel A. Aguilar (coord.), *Estudios recientes sobre cultura urbana en México*, Plaza y Valdés, México, 1996.

SAHOP, *Nuevo Orden Internacional: Consideraciones sobre un nuevo orden internacional en relación con los asentamientos humanos y hábitat*, México, s/f.

SAHOP, *Memoria 1976-1982*, México, 1982.

Said, Asad Abdelkarim, "Factors contributing to the success of historic preservation and restoration in four American cities" (Ph.D. Thesis), Texas A&M University, 1987.

Saunders, Peter, *Social Theory and the Urban Question*, Holmes & Meier Publishers Inc., New York, 1986.

Schteingart, Martha y Antonio Azuela, "El hábitat popular en América Latina", *Hábitat popular urbano: política de desarrollo o situación de emergencia* (Seminario), Cochabamba, 1990: 195-247.

Schteingart, Martha (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México, 1991.

Silva, Fernando, "Planeación regional y descentralización", Blanca Torres (comp.), 1986: 135-159.

Slater, David, *Underdevelopment and Spatial Inequality*, Progress in Planning, Vol. 4, Part 2, Pergamon Press, Great Britain, 1975.

Tomas, François, "El papel del centro en la problemática metropolitana actual", Martha Schteingart (coord.), 1991: 107-119.

Topalov, Christian, *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, EDICOL, México, 1979.

Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, 1986.

Touraine, Alain, *Return of the Actor. Social Theory in Postindustrial Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.

Townroe, Peter M., "New economic roles. The changing structure of the city economy", Nigel Harris e Ida Fabricius, *Cities and structural adjustment*, University College London Press, England, (1996): 13-29.

United Nations Centre for Human Settlements, *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford University Press, New York, 1996.

Villavicencio, Judith, "El centro de la ciudad de México. Consideraciones preliminares para la definición de su funcionamiento a nivel metropolitano", Revista A IX.25 (1988):109-122.

Ward, Peter, Edith Jiménez y Gareth Jones, "Residential Land Price Changes in Mexican Cities and the Affordability of Land for Low-income Groups", Urban Studies 30.9 (1993): 1521-1542.

Ward, Peter M., "The Latin American inner city: differences of degree or of kind?", *Environment and Planning A* 25 (1993): 1131-1160.

Ward, Peter M., *Mexico City* (Second Edition), John Wiley and Sons, Chichester, 1997.

Wright Mills, C., *La imaginación sociológica*, Edición Revolucionaria, La Habana, 1966.

2. Estadística

a) Población

CONAPO, *La población de los municipios de México 1950-1990*, México, 1994.

Estados Unidos Mexicanos, [Censos de Población de 1900, 1910, 1921, 1930 y 1940].

INEGI, *X Censo General de Población y Vivienda 1980*, México, 1984.

-----, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resultados definitivos*, Aguascalientes, 1991.

-----, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Ciudad de México (Área Metropolitana). Perfil sociodemográfico*, Aguascalientes, 1993.

-----, *Conteo de Población y Vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*, Aguascalientes, 1996.

b) Empleo

Secretaría de Industria y Comercio, *VI Censo Comercial 1971* (Datos de 1970), México, 1975.

-----, *IX Censo Industrial 1971* (Información referente a 1970), México, 1973.

-----, *VI Censo de Servicios 1971* (Datos de 1970), México, 1974.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *VII Censo Comercial 1976* (Datos de 1975), México, 1980.

-----, *X Censo Industrial 1976* (Datos de 1975), México, 1979.

-----, *VII Censo de Servicios 1976* (Datos de 1975), México, 1978.

INEGI, *VIII Censo Comercial 1981* (Datos de 1980), Aguascalientes, 1988.

- , *XI Censo Industrial 1981* (Datos de 1980), Aguascalientes, 1988.
- , *VIII Censo de Servicios 1981* (Datos de 1980), Aguascalientes, 1988.
- , *IX Censo Comercial 1986* (Datos referentes a 1985), Aguascalientes, 1991.
- , *XII Censo Industrial 1986* (datos municipales referentes a 1985), Aguascalientes, 1991.
- , *IX Censo de Servicios 1986* (Datos referentes a 1985), Aguascalientes, 1991.
- , *X Censo Comercial y X Censo de Servicios. Resultados definitivos. Censos Económicos 1989* (datos referentes a 1988), Aguascalientes, 1993.
- , *XIII Censo Industrial. Resultados definitivos. Censos Económicos 1989* (datos referentes a 1988), Aguascalientes, 1992.
- , *XIV Censo Industrial, XI Censo Comercial y XI Censo de Servicios. Censos Económicos 1994* (datos referentes a 1993), Aguascalientes, 1995.

c) Comportamiento electoral

Comisión Federal Electoral, *Estadística electoral: procesos electorales 1970-1985*.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991* (Junta Ejecutiva Local y Distritales).

3. Leyes y Planes.

DDF, *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 1970*, México, 1971.

INAH, *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, 1972, México, 1995.

SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978*, 4 vol., s/f.

DDF, *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1980*, (versión abreviada), s/f.

DDF, *Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Delegación Cuauhtémoc. Memoria descriptiva*, México, 1980.

SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982*, México, 1982.

DDF, *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, 1982.

DDF, *Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Delegación Cuauhtémoc*, México, 1982.

DDF, *Centros Urbanos. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal. Primera Etapa, 1984*, México, 1985.

Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ley Federal de Vivienda, 8va. edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

SEDUE, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México, 1984.

DDF, *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987* (versión abreviada en plegable y Diario Oficial de la Federación,), s/f.

SEDUE, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994*, México, 1990.

Cámara de Diputados, *Nueva Ley General de Asentamientos Humanos*, México, 1993.

DDF, *Programa Estatal de Población 1994. Distrito Federal*, México, 1994.

Secretaría de Turismo, *Ley Federal de Turismo*, México, 1996.

SEDESOL, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México, 1996.

DDF et al., *Programa para mejorar la calidad del aire en el valle de México 1995-2000*, México, 1996.

ARDF, *Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996*, (versión abreviada), s/f.

DDF, *Delegación Cuauhtémoc. Programa Delegacional 1997*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de abril de 1997.

4. Prensa escrita

El Nacional (17/4/97).

El País (18/7/98).

Excélsior (28/5/97).

La Jornada (26/3/96; 14/10/96; 15/10/96; 5/6/97 y 7/10/97).

Proceso (22/2/98).

Reforma (15/4/97; 30/5/97 y 16/10/97).

5. Medios electrónicos

a) Discos compactos

INEGI, Información Estadística y Geográfica Municipal. Información estadística a nivel municipal de los censos económicos de 1989, censo general de población de 1990 y censo agropecuario de 1991 (CIMA).

-----, Sistema para la Consulta de Información Censal. Censo de Población y Vivienda de 1995 (SCINCE-95).

b) Internet

Instituto Federal Electoral, "Resultados Preliminares de las Elecciones Federales de 1997".

<http://www.ife.org.mx/prepsite.htm> (20 Jul. 1997).

ICOMOS, "ICOMOS Charters and other Standards".

<http://www.icomos.org/docs> (12 Jul. 1997).

Valladares, Licia y Magda Prates C., "La investigación urbana en América Latina: tendencias y recomendaciones", UNESCO.

<http://www.unesco.org/most/vallspa.htm> (30 Jun. 1997).