



COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL RETIRO DE LOS  
COMERCIANTES AMBULANTES DEL PERÍMETRO ‘A’ DEL CENTRO  
HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO”**

TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**FELIPE HUGO CRUZ ZÚÑIGA**

DIRECTOR DEL TRABAJO RECEPCIONAL:

**DR. MIGUEL MORENO PLATA**

MÉXICO, DF, MAYO 2014

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	5
<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo I</b>	
<b>La política pública y la planeación territorial en el Distrito Federal</b>	
1.1 Enfoque de la política pública	11
1.1.1 Análisis de la política pública urbana	14
1.1.2 La hechura de la política en el ordenamiento urbano	26
1.2 Planeación urbana y ordenamiento del territorio	33
1.3 Importancia de la intervención gubernamental en el ordenamiento del territorio	43
1.4 La planeación territorial urbana en el Distrito Federal	48
1.5 Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc	52
1.5.1 Antecedentes	52
1.5.2 Aplicación del programa	55
1.6 Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico	57
1.6.1 Antecedentes	57
1.6.2 Aplicación del programa	62
1.7 Recapitulación	64

## **Capítulo II**

### **Espacio público y comercio ambulante**

2.1 Actores que intervienen en la disputa por el uso y control del Centro Histórico de la Ciudad de México	68
2.1.1 Gobierno del Distrito Federal	68
2.1.2 Comerciantes establecidos	70
2.1.3 Comerciantes ambulantes	71
2.2 Apropiación material del espacio público	76
2.3 Limitantes para la adquisición de predios por parte de los ambulantes	78
2.4 Relaciones clientelares en el comercio ambulante	83
2.5 Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México de 2007	87
2.5.1 Antecedentes	87
2.5.2 Aplicación del programa	90
2.6 Reacciones de los comerciantes ambulantes en torno al programa	93
2.7 Recapitulación	96

## **Capítulo III**

### **El retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007. Un análisis de la política pública en la materia**

3.1 Los comerciantes ambulantes en el Centro Histórico de	
---	--

la Ciudad de México como problema público	99
3.2 Análisis de las políticas	103
3.2.1 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante en el Distrito Federal, 1989-1997: periodo priísta	104
3.2.2 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante en el Distrito Federal, 1997-2006: izquierda novata	110
3.2.3 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante en el Distrito Federal durante el gobierno de Marcelo Ebrard, 2006-2012: izquierda consolidada	121
3.3 Resultados	127
3.4 Recapitulación	129
<b>Conclusiones</b>	<b>133</b>
<b>Índice de figuras</b>	<b>138</b>
<b>Índice de gráficas</b>	<b>139</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>140</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

### ***A mi familia:***

*Quiero agradecer a mis padres, Enrique y Cristina por su apoyo incondicional, por estar siempre a mi lado compartiendo buenos y malos momentos. Su ejemplo de esfuerzo y dedicación siempre me brindo la seguridad necesaria para enfrentar mis retos con valentía y coraje, a superar mis tropiezos y a fijarme nuevas metas.*

*Mil gracias a los dos... aunque estas palabras no sean suficientes para decirles todo lo que significan para mí y lo que han hecho por mí. También quiero agradecer a mis hermanos Enrique y Marco por confiar en mí y apoyarme incondicional en todas las decisiones de mi vida.*

### ***A quienes colaboraron en este trabajo:***

*Agradezco a mi director de tesis, Dr. Miguel Moreno Plata por su paciencia y dedicación para dirigir este trabajo de investigación, además de las observaciones y aportes realizados en el mismo.*

*También deseo agradecer a mis revisores, los Drs. Javier Perucho, Mauricio Covarrubias Moreno, Luz Flores Galindo y al Mtro. Julio Zenil Reséndiz, quienes leyeron detenidamente este trabajo y contribuyeron a la presente investigación con sus comentarios y sugerencias.*

*Por último, quiero agradecer a la UACM por el apoyo recibido para la impresión y empastado de este trabajo recepcional.*

*Felipe H. Cruz Zúñiga*

## INTRODUCCIÓN

Entre los años 1993 y 2007, el gobierno del Distrito Federal ha promovido la recuperación del Centro Histórico, el cual concentra la mayor cantidad de monumentos y edificios históricos del país. La recuperación del Centro Histórico se ha convertido en una de las prioridades del gobierno del Distrito Federal debido a su posible contribución al desarrollo económico.

Uno de los primeros pasos en la revitalización del Centro Histórico es el retiro de los comerciantes ambulantes. En opinión del gobierno del Distrito Federal estos impiden la conservación del patrimonio histórico. Además, argumenta que los comerciantes ambulantes obstruyen la vía pública, dañan la infraestructura urbana y generan basura por lo que es necesaria su reubicación. Mediante el retiro de los comerciantes ambulantes, entre otras medidas, se busca atraer la inversión privada, el turismo nacional e internacional.

Para recuperar las calles del Centro Histórico, el gobierno del Distrito Federal puso en marcha diversos programas de ordenamiento del comercio en vía pública. Algunos consistieron en otorgar permisos para vender en la calle y otros en reubicar a los comerciantes ambulantes en plazas comerciales. En general los programas de ordenamiento del comercio ambulante en el Centro Histórico han tenido pocos cambios. Lindblom opina que las políticas públicas no se hacen de una sola vez, se hacen y rehacen sin cesar, son el resultado de un largo proceso de aprendizaje que permite corregir los errores de las políticas pasadas.

Para algunos autores como Cross (2010), Stamm (2010), Silva Londoño (2010), entre otros, las prácticas clientelares dificultan el retiro de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico, mientras por un lado el gobierno del Distrito Federal creaba programas para eliminar el comercio en la vía pública, por el otro lo fomentaba a cambio de votos para sus candidatos en épocas electorales, esto causó conflictos con los comerciantes establecidos, quienes comenzaron a exigir al gobierno que solucionara el problema, lo cual finalmente ocurrió en 2007.

### **Justificación del estudio**

La disputa por el espacio público causada por la presencia de los comerciantes ambulantes y los esfuerzos para retirarlos en 2007, permite comprender los conflictos que surgen en las relaciones de poder entre los diversos actores políticos, sociales y económicos que intervienen en la disputa por el uso y control del Centro Histórico de la Ciudad de México en torno al cual es posible visualizar las acciones realizadas por el gobierno del Distrito Federal para retirar al comercio ambulante de los espacios públicos y las acciones por parte de las organizaciones de comerciantes ambulantes para evitar su retiro. En dicho proceso se hacen evidentes los actores que se oponen, construyen alianzas o frenan las iniciativas.

Por tal motivo, el tema de investigación es el *análisis de la política pública utilizada para el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007*, ya que no sólo es de

gran relevancia por todo lo que representa, sino también por lo que la origina y que tuvo como consecuencia el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.

## **Preguntas de investigación**

Las preguntas que orientan este trabajo de investigación son las siguientes: *¿Cómo ingresa el problema de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico a la agenda pública? ¿Qué es el espacio público y cuáles son sus características? ¿Qué actores intervienen en la disputa por el uso y control de las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México? ¿Cuáles son las acciones realizadas por el gobierno del Distrito Federal para retirar a los comerciantes ambulantes del Centro Histórico? ¿Cuáles son las acciones por parte de las organizaciones de comerciantes ambulantes para evitar su retiro?*

Estas preguntas de investigación permitirán *identificar* cómo se relacionan *los distintos actores sociales, políticos y económicos* que intervienen en la disputa por el uso y control del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México. Con lo que se obtendrá una visión precisa del problema. Por ello *el objetivo* de este trabajo de investigación es *analizar la problemática y la política adoptada*, con la finalidad de *identificar fallas y aciertos de la política* del gobierno del Distrito Federal para retirar a los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.

## **Objetivo general**

Analizar la política pública utilizada para el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.

## **Objetivos específicos**

- Analizar qué actores intervinieron en el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.
- Analizar las acciones puestas en práctica por el gobierno del Distrito Federal para el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.
- Analizar las acciones puestas en práctica por los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico para evitar su retiro en 2007.
- Analizar fallas y aciertos de la política pública utilizada para el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007.

## **Organización del trabajo de investigación**

En el capítulo I, se estudia el proceso de la política pública y se expone la relación entre la planeación territorial y el ordenamiento del territorio. De igual forma, se aborda el origen de la planeación territorial urbana en el Distrito Federal, para posteriormente hablar de

forma general del Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc y en particular del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico con la finalidad de inscribir la política territorial urbana del Centro Histórico en el entorno institucional del país y de la Ciudad de México.

En el capítulo II, se identifican los actores que intervienen en la disputa por el uso y control del Centro Histórico de la Ciudad de México. Después se describen las características del espacio público, el cual pretende ordenar el gobierno del Distrito Federal, para posteriormente *analizar las acciones que dificultaron el desalojo de los comerciantes ambulantes* del Centro Histórico de la Ciudad de México. Finalmente se analiza la política utilizada para el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007, además de *describir las reacciones de los comerciantes ambulantes en torno al programa*.

Por último, en el capítulo III, se describe *el ingreso del problema* del comercio ambulante en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México *a la agenda pública*. Posteriormente se analizan las opciones de política que han tomado los gobiernos del Distrito Federal para solucionar el problema del comercio ambulante en el Centro Histórico, poniendo *especial énfasis en la administración de Marcelo Ebrard* en 2007. Por último, *se analizan las políticas creadas después del retiro de los comerciantes ambulantes* del perímetro “A” del Centro Histórico.

## CAPÍTULO I

### La política pública y la planeación territorial en el Distrito Federal

El presente capítulo estudia el proceso de la política pública y aborda la relación entre la planeación territorial y el ordenamiento del territorio. De igual forma, se describe el origen de la planeación territorial urbana en el Distrito Federal, para posteriormente hablar de forma general del Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc y, en particular, del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico con la finalidad de inscribir la política territorial urbana del Centro Histórico en el entorno institucional del país y de la Ciudad de México.

#### 1.1 Enfoque de la política pública

En la década de los sesenta, surgieron en Estados Unidos diferentes enfoques y teorías para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas a partir de la obra de Lasswell, el cual definió a las políticas públicas como las disciplinas que se encargan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Citado por Wayne PARSONS. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, p. 52.

En 1970, la ciencia de las políticas públicas se dividió en dos grandes enfoques que, como señalara Lasswell, podrían definirse en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas y el conocimiento del proceso de las políticas públicas. Según Lasswell, el análisis de las políticas públicas se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas y el análisis del proceso de las políticas públicas se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas<sup>2</sup>.

Otro autor que ha ofrecido una gran aportación al análisis de las políticas públicas orientado al proceso de la formulación de políticas, es Simon a través del principio de la racionalidad limitada, cuyo argumento central es que la capacidad del cerebro humano para formular y resolver problemas complejos y para recibir, almacenar, procesar y transmitir información es muy limitada<sup>3</sup>.

A pesar de que los decisores pretenden ser racionales, en el sentido de utilizar los medios más adecuados para solucionar determinado problema, su racionalidad limitada no les permite identificar los medios más idóneos, debido a que no disponen de suficientes conocimientos o porque no pueden prever las consecuencias de cada una de las opciones de política. Según Simon, el individuo decide de acuerdo con ciertos parámetros que proceden de un aprendizaje más que de una opción arbitraria o autónoma.

---

<sup>2</sup> Citado por Wayne PARSONS, p. 54.

<sup>3</sup> Citado por Charles E. LINDBLOM. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, Porrúa, 1991, p. 31.

En la década de los sesenta, Lindblom, a través del enfoque incremental, retomó y desarrolló las ideas de Simon. Según este autor, existen diversos factores que afectan el proceso de elaboración de las políticas públicas, como por ejemplo, límites de información, conocimiento, tiempo y recursos, por lo que las decisiones sobre las políticas no se basan en la recaudación exhaustiva de información, sino en una secuencia de cambios incrementales para salir del paso.

Es decir, las políticas públicas son producto de un largo proceso de aprendizaje, de ensayos, de aciertos y errores que de manera incremental se acercan a los resultados deseados. Debido a que el decisor sólo toma en cuenta las alternativas que difieren muy poco de las políticas implementadas y que han tenido buenos resultados, se evitan errores serios. A su vez, Lindblom sostiene que la política emerge del proceso de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada, además de que existen diversos actores sociales que distorsionan el proceso de la política pública, como por ejemplo, los servidores públicos, los empresarios, los profesionales e implementadores, entre otros<sup>4</sup>.

Por último, otros autores que han contribuido al establecimiento de un enfoque de políticas públicas orientado al proceso decisorio son Cohen, March y Olsen, los cuales señalan que la formación de la agenda de gobierno es un proceso decisonal que rara vez está bien estructurado. Es decir, el proceso de toma de decisiones se asemeja a

---

<sup>4</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 13.

las anarquías organizadas<sup>5</sup> que deciden según el modelo de cesto de basura o de papelera, donde los participantes arrojan problemas y soluciones, dependiendo de los recursos disponibles, el acto decisional se concreta o no en una acción determinada<sup>6</sup>.

Como se puede apreciar, los trabajos de Lasswell, Simon, Lindblom, Cohen, March y Olsen son importantes para comprender que la política no sólo se preocupa por los mecanismos de poder y legitimación, ni tampoco se interesa exclusivamente por la representación política y participación ciudadana, sino que también se preocupa por la toma de decisiones políticas y por su puesta en marcha<sup>7</sup>.

### **1.1.1 Análisis de la política pública urbana**

De acuerdo con Heidenheimer, las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda de gobierno. Asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Según Michael D. COHEN, James G. MARCH y Johan P. OLSEN, una anarquía organizada es una organización que no tiene claridad ni coherencia en qué es lo que se pretende, cómo se supone que lo logrará y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones.

<sup>6</sup> Citado por Luis AGUILAR VILLANUEVA. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 2000, p. 37.

<sup>7</sup> Joan SUBIRATS. "Introducción", en Charles E. LINDBLOM. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, Porrúa, 1991, p. 5.

<sup>8</sup> Citado por Wayne PARSONS, p. 31.

Para Aguilar Villanueva, los componentes necesarios e interrelacionados de toda política pública son: la existencia de una situación problemática para cuya modificación se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce resultados más o menos diferentes de los deseados<sup>9</sup>.

Parsons señala que el enfoque más común de la política pública consiste en dividir el proceso en etapas, que empiezan con la formulación de las políticas y termina con su evaluación e impacto, con el propósito de ayudar al tomador de decisiones a elegir la mejor opción para abordar determinado problema<sup>10</sup>.

En este sentido, el análisis es un instrumento que permite moldear, ordenar, explicar y prescribir una política. Sin embargo, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada.

Lindblom sostiene que el análisis puede proporcionar sólo una variedad de posibles resultados con algunas probabilidades de éxito y que el análisis no puede resolver todos los conflictos de valores e intereses ni descubrir cuál es la política buena para todo el mundo. Si es buena para algún grupo dañará a otros. En este caso, los gobernantes son los que deciden cuál grupo saldrá beneficiado y qué grupo perderá<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Luis AGUILAR VILLANUEVA, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> Wayne PARSONS, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>11</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 34.

Sin embargo, el análisis puede facilitar la comprensión de los conflictos que surgen entre los diversos actores políticos, sociales y económicos que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas públicas. A continuación se describen brevemente las etapas a través de las cuales se efectúa la política pública, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.

### **A) El surgimiento del asunto o cuestión**

Popper y Kuhn sostienen que los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad. Es decir, la definición del problema y cómo abordarlo depende del observador. Según Parsons, todas las personas podrían estar de acuerdo con el tema, pero no con la definición exacta del problema y, en consecuencia, con las políticas públicas que deberían implementarse.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, para que un asunto o cuestión se convierta en problema público se necesita que el gobierno decida actuar, para que esto suceda, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer algo con los recursos disponibles. Salazar Vargas agrega que también se necesita que el tema alcance una alta notoriedad pública, que se relacione con asuntos de moda, que la cuestión provoque u origine una situación emotiva que atraiga la atención de los medios de comunicación, que el

tema presente claras posibilidades de agravamiento en el futuro o que el asunto alcance proporciones de crisis<sup>12</sup>.

Según Parsons, la opinión pública y los medios de comunicación interactúan con los diseñadores de las políticas para definir agendas y problemas. Los ciudadanos se organizan para obtener mayor interlocución frente al gobierno. A través del diálogo y la negociación, las organizaciones sociales intentan influir en la formación de la agenda de gobierno. Es decir, buscan transformar sus intereses particulares en asuntos de gobierno.

Por su parte, los medios de comunicación pueden amplificar incidentes menores de manera sensacionalista hasta convertirlos en un gran problema social, causando pánico colectivo, lo cual se traduce en demandas de los ciudadanos para la puesta en marcha de políticas públicas que ayuden a solucionar el problema. Es decir, al distorsionar los asuntos y crear problemas sociales, los medios de comunicación pueden influir en la opinión pública y en la formación de la agenda de gobierno<sup>13</sup>.

Para Edelman, los medios de comunicación sirven para manipular los problemas sociales, no para conocerlos. Los medios de comunicación operan en función de los intereses de los más poderosos, eligen lo que consideran digno de convertirse en noticia y excluyen asuntos que suponen menos importantes<sup>14</sup>. Contrastando

---

<sup>12</sup> Carlos SALAZAR VARGAS. "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Ópera*, núm. 9, 2009, p. 47.

<sup>13</sup> Wayne PARSONS, *Op. Cit.*, p. 138.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 140.

con lo dicho, Crespo afirma que la prensa y la televisión son instrumentos que permiten supervisar las acciones de los gobernantes. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público, lo difunden alertando a la ciudadanía<sup>15</sup>.

También los grupos de interés interactúan con los diseñadores de las políticas para determinar qué cuenta como problema político y qué queda fuera de la agenda de gobierno. De acuerdo con Lindblom, los grupos de interés influyen en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas mediante una posición económica o política privilegiada<sup>16</sup>. Los empresarios operan como grupos de interés utilizando sus recursos económicos para dirigir la política pública en el sentido que desean. Es decir, deciden qué problemas son asuntos de gobierno.

Por su parte, los funcionarios públicos son considerados grupos de interés debido a que influyen en el proceso de políticas públicas a través del ejercicio directo de la autoridad distintiva de su puesto, como por ejemplo, voto en el Congreso de la Unión o veto presidencial, y a través de actividades ilícitas como la corrupción y el clientelismo<sup>17</sup>. Sin embargo, la politización de un problema puede depender del tipo de tema del que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado.

---

<sup>15</sup> José Antonio CRESPO. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 41.

<sup>16</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 108.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 109.

## **B) La formación de la agenda de gobierno y la definición de los cursos de acción**

De acuerdo con Cobb y Elder, existen dos tipos de agenda. La primera se llama sistémica y está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una sociedad consideran como merecedoras de la intervención del gobierno. La segunda agenda se llama gubernamental y está conformada por los problemas, demandas, cuestiones, asuntos y opciones de acción que los gobernantes han seleccionado para intervenir<sup>18</sup>.

Salazar Vargas, sostiene que cuando el gobierno toma partido por algún asunto o cuestión puede tratar de acelerar su resolución y ejercer una acción de bloqueo en contra de los problemas que considera menos importantes.

Por lo que, a través del diálogo, mediante negociaciones y acuerdos, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos públicos. En caso de que puedan justificar sus demandas se originan leyes, planes y programas. Sin embargo, la formación de la agenda de gobierno puede ser influenciada por diversos grupos de poder, privilegiándose el interés particular por encima del interés general.

Aguilar Villanueva sostiene que la formación de la agenda de gobierno, además de ayudar a que el gobierno decida si interviene o no en determinado asunto, también permite conocer quiénes definen y

---

<sup>18</sup> Citados por Luis AGUILAR VILLANUEVA, p. 29.

justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen la capacidad de transformar cuestiones particulares en públicas y en prioridades de gobierno, qué instancias gubernamentales se encargan de canalizar las demandas de los ciudadanos. Es decir, cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política<sup>19</sup>.

Para actuar, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer algo con los recursos disponibles. Es decir, la incorporación de un asunto o cuestión en la agenda política va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, como por ejemplo, pocos asuntos que atender, obligaciones básicas desahogadas, suficiente tiempo y recursos, ausencia de demandas contradictorias, entre otras, si las cuestiones y demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en la cuestión por razones políticas, morales o económicas<sup>20</sup>.

Salazar Vargas señala que cuando el gobierno interviene en determinado asunto no lo hace como un ente monolítico, sino que a través de algunas organizaciones gubernamentales se encarga de atender el problema. Según Mouzelis, cuando la dominación se ejerce sobre muchas personas, existe una organización administrativa o burocrática que se encarga de ejecutar las ordenes, además de canalizar las demandas ciudadanas. En el caso del Centro Histórico, sólo algunas dependencias del gobierno del Distrito Federal son responsables del cumplimiento de los programas para reubicar a los

---

<sup>19</sup> Luis AGUILAR VILLANUEVA, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 40.

comerciantes ambulantes, debido a que existen otros problemas que requieren atención por parte de las autoridades.

### **C) La implementación de la política**

De acuerdo con Parsons, la implementación se refiere a las acciones realizadas para cumplir con los objetivos previamente establecidos. Según Pressman y Wildavsky, para que la implementación sea efectiva, las metas deben estar claramente definidas y entenderse a la perfección, los recursos deben estar disponibles y manejarse de forma adecuada, y los individuos y las organizaciones deben poseer idéntica información para realizar las tareas de forma coordinada<sup>21</sup>.

Sin embargo, en la realidad hay desacuerdos acerca de las metas y los objetivos de las políticas públicas, vaguedad y ambigüedad sobre las políticas e incertidumbre de su operatividad en la práctica, complejidad de procedimientos, y conflictos que surgen de la participación pública y la interacción de los grupos de presión<sup>22</sup>.

Desde esta perspectiva, *la implementación es un proceso estructurado por el conflicto y la negociación*. Dunsire plantea que un buen proceso de implementación dispone de métodos y sistemas para *controlar el conflicto* y cumplir con los objetivos de la política. Por lo

---

<sup>21</sup> Citado por Wayne PARSONS, p. 484.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 492.

que, *la implementación es efectiva cuando los grupos resuelven sus diferencias y ponen determinadas políticas en marcha*<sup>23</sup>.

Contrastando con lo dicho y de acuerdo con March y Simon, el conflicto es una condición latente en las organizaciones, debido a que en éstas existen objetivos contradictorios y los recursos son escasos como para satisfacer todas las demandas de los participantes.

Por lo que, bajo estas condiciones el proceso de implementación puede ser influenciado por diversos grupos de poder que pueden alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales de la política, produciéndose resultados distintos de los pretendidos o deseados por los diseñadores de las políticas públicas. Según Lindblom, la implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado.

#### **D) La evaluación de la política**

De acuerdo con Parsons, la evaluación se dedica a examinar el desempeño de las políticas al comparar el resultado con los objetivos, al identificar los aciertos y las fallas, y al analizar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinado problema, con la finalidad de ofrecer futuras opciones de política<sup>24</sup>.

Según Hogwood y Gunn, si viviéramos en un mundo de certidumbre y perfecto funcionamiento de la administración pública, no habría necesidad de realizar evaluaciones: habiendo seleccionado e

---

<sup>23</sup> Citado por Wayne PARSONS, p. 490.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 90.

implementado las mejores opciones, sabríamos cuáles serían los resultados de las políticas<sup>25</sup>. Sin embargo, la información para definir los problemas y seleccionar las alternativas más adecuadas es imperfecta, por lo que, es necesaria la evaluación de las políticas públicas.

Por medio de *la evaluación* de la política se puede conocer la situación actual del problema, lo cual puede ayudar a *modificar la política, eliminarla o crear una nueva*. Como se verá más adelante, los problemas públicos en pocas ocasiones tienen una solución definitiva. Es decir, las políticas implementadas sólo logran reducir los problemas. En el caso de la política pública para el retiro de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México se han realizado pequeñas modificaciones, tratando de reducir el problema de forma gradual. Uno de los cambios más relevantes es el aumento de los beneficios otorgados a los comerciantes ambulantes para que acepten los programas.

Parsons sostiene que la evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político que sirve para: presentar los resultados de la política pública a los ciudadanos, legitimar las acciones de los gobernantes, mantener la confianza y la cooperación entre los actores sociales que participan en el proceso de la política pública, además de identificar los aciertos y las fallas de la política para definir nuevos cursos de acción.

---

<sup>25</sup> Citado por Manuel TAMAYO SÁEZ. "El análisis de las políticas públicas", en Ernesto CARRILLO. *La nueva administración pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1997, p. 18.

Según Crespo, el gobierno tiene que rendir cuentas de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar con buenos resultados sus decisiones<sup>26</sup>. En este sentido, la evaluación permite justificar las acciones de los gobernantes ante los ciudadanos, además de generar información relacionada con la política implementada. A continuación se describen algunos tipos de evaluación:

- Evaluación anticipada. Se centra en el estudio del problema al que hay que hacer frente. El gobierno analiza las probabilidades de éxito de las opciones de política. Es decir, si tiene sentido su intervención en el problema, además de definir los objetivos de la política y establecer los cursos de acción para cumplirlos.
- Evaluación de cobertura. Ayuda a definir qué parte de la población será beneficiada con la implementación de la política, ya sea local, estatal o federal, además de precisar los requisitos para ser beneficiario, como por ejemplo, rango de edad, escolaridad, situación económica, lugar de residencia, entre otros. También se encarga de identificar cuáles son las necesidades de dicha población.
- Evaluación de impacto. Suministra información sobre los impactos de la política pública e intenta explicar en qué medida los efectos observados se deben a la política implementada y no

---

<sup>26</sup> José Antonio CRESPO, *Op. Cit.*, p. 7.

a otras causas, como por ejemplo, variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Asimismo, aborda aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, comparando los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de *la evaluación de impacto ayudan a decidir si se continúa o se da por terminada una política.*

- Evaluación de calidad. Su objetivo principal es conocer si la política cumple con las expectativas de la población. Una política puede cumplir con todos los objetivos establecidos por los hacedores de políticas públicas sin satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La evaluación de calidad utiliza los objetivos y valores de los beneficiarios como criterios para valorar la política.
- Evaluación de eficacia y eficiencia. Su finalidad principal es conocer si la política pública cumple con los objetivos establecidos, a qué costo y en qué tiempo los consiguió. Es decir, cómo se utilizaron los recursos disponibles.

Lindblom sostiene que la evaluación de políticas, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos. Si se trata de

un paso distintivo, la evaluación de políticas se ligaría a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas<sup>27</sup>.

De acuerdo con Lindblom, a pesar de que la evaluación es percibida como el último paso en la formulación de las políticas públicas, esta se realiza en cualquier parte del proceso de la política. Aguilar Villanueva señala que dividir el proceso en etapas permite modelar, ordenar, explicar y prescribir una política con mayor facilidad, aunque no de una manera cronológica. En la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, anticiparse, retrasarse y repetirse<sup>28</sup>.

### **1.1.2 La hechura de la política en el ordenamiento urbano**

Para abordar el caso del ordenamiento territorial en la Ciudad de México, específicamente el asunto de los ambulantes, considero útil un encuadramiento teórico conceptual en la obra de Lindblom sobre la elaboración incremental de la política pública. Dicho autor señala que en el proceso de planeación urbana y ordenamiento territorial intervienen diversos grupos sociales que intentan influir en las decisiones de los gobernantes, por lo que, el gobierno tiene que conciliar los intereses particulares de los involucrados en la disputa por el uso y control del territorio, a través de la negociación para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial<sup>29</sup>. Es decir, el

---

<sup>27</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>28</sup> Luis AGUILAR VILLANUEVA, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>29</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 208.

gobierno toma en cuenta las propuestas y presiones de diferentes grupos de ciudadanos en la elaboración de los programas de ordenamiento territorial. Por medio de la instalación de mesas de trabajo en donde se discuten las posibles formas de abordar determinado problema se logran acuerdos.

En el caso del Centro Histórico, el gobierno del Distrito Federal tuvo que negociar con los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes para que aceptaran su retiro, mediante la entrega de locales comerciales y predios sin construcción, además del otorgamiento de créditos.

El incrementalismo también sostiene que las decisiones sobre las políticas no se basan en la recaudación exhaustiva de información, sino en una larga secuencia de cambios incrementales para salir del paso. Según Forester, es casi imposible que los hacedores de políticas públicas hagan estudios elaborados si se les está presionando para que dicten recomendaciones inmediatas<sup>30</sup>. Además, existen otros impedimentos como el dinero y el capital humano para realizar un estudio riguroso de la problemática. Simon sostiene que las situaciones reales de toma de decisión difieren de la teoría. En su perspectiva, los decisores reales se enfrentan a:

- Problemas ambiguos y mal planteados.
- Información incompleta acerca de las alternativas.

---

<sup>30</sup> John FORESTER. “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis AGUILAR VILLANUEVA. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, p. 315.

- Información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema.
- Información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas.
- Información incompleta acerca de las preferencias e intereses de los beneficiarios de la política.

Para Dror, el método de salir del paso es un procedimiento en donde se realizan cambios incrementales basados en la experiencia pasada, con el fin de llegar a políticas de acuerdo. Por lo que, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo y que han dado buenos resultados<sup>31</sup>. Por su parte, Brunsson señala que debido a la incapacidad humana para conocer cuál es la mejor opción de política y cuáles serán las consecuencias de esta, los decisores no sólo deben de concentrarse en llegar a políticas de acuerdo sino que también tienen que motivar y crear compromisos con los involucrados en su realización para que la política tenga mayor probabilidad de éxito. También Brunsson afirma que el proceso de toma de decisiones genera dudas e incertidumbre debido a que los decisores consideran alternativas en conflicto e incluso contradictorias, lo que reduce la motivación y el compromiso para implementar las decisiones seleccionadas. Por lo que, en muchas ocasiones los decisores sólo toman en cuenta las consecuencias positivas de las opciones de

---

<sup>31</sup> Yehezkel DROR. "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?", en Luis AGUILAR VILLANUEVA. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, p. 255.

política y excluyen las negativas con la finalidad de mantener la motivación y el compromiso actual de quienes contribuyen a la realización de la política. Según Tamayo Sáez, cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más difícil es ganar apoyo para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente<sup>32</sup>. De este modo el análisis se simplifica, al rechazar cualquier opción que se aleje de las opciones conocidas, lo cual permite anticipar los impactos de las opciones de políticas, reducir las posibilidades de fracaso, agilizar el proceso de planeación y reducir los tiempos en que se logra completar los ciclos del plan. Por lo que, es posible hacer ajustes a los planes con mayor frecuencia y a menor costo posible<sup>33</sup>.

Según de Mattos, el hacedor de políticas públicas sabe que sólo podemos aprender de nuestros errores y, por tanto, avanzar paso a paso, comparando cuidadosamente los resultados esperados con los resultados conseguidos, y siempre en alerta ante las inevitables consecuencias de cualquier modificación a las políticas<sup>34</sup>. Es decir, las políticas son el resultado de un proceso de aprendizaje, se van modificando de manera incremental hasta lograr los resultados deseados.

Popper sostiene a través de su modelo de ingeniería gradual que el progreso social no puede ser el resultado de grandes cambios o

---

<sup>32</sup> Manuel TAMAYO SÁEZ, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> Charles E. LINDBLOM, *Op. Cit.*, p. 214.

<sup>34</sup> Carlos de MATTOS. "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*", en *Ciudades*, núm. 66, abril-junio, 2005, p. 4.

cambios totales, sino de un ciclo de experimentación y aprendizaje, por lo que, en vez de desarrollar programas de reforma a gran escala, los encargados de elaborar las políticas públicas deben comprender las limitaciones del conocimiento y de las instituciones humanas<sup>35</sup>.

De acuerdo con el principio de la racionalidad limitada de Simon, la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas<sup>36</sup>. Por lo que, los responsables de elaborar las políticas públicas, sólo pueden aspirar a realizar pequeñas modificaciones a los planes y programas para salir del aprieto de manera incremental.

En este sentido, las políticas del gobierno del Distrito Federal para tratar de ordenar el comercio en las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México presentan pocos cambios. Por lo general han consistido en otorgar permisos temporales a los comerciantes ambulantes para que puedan vender en la vía pública, reubicarlos en plazas comerciales o entregarles predios, además de brindarles asesorías para que tengan acceso a mercancías lícitas y mejoren sus ventas.

Sin embargo, el cambio más notorio de la política de ordenamiento del comercio ambulante en el Centro Histórico se dio en 2007, cuando el entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard ordenó que se pusiera un cerco policíaco alrededor del perímetro prohibido para evitar que los comerciantes ambulantes regresaran a las calles. Las anteriores administraciones confiaron en la palabra de los líderes de

---

<sup>35</sup> Citado por Wayne PARSONS, p. 83.

<sup>36</sup> Citado por Charles E. LINDBLOM, p. 31.

las organizaciones de comerciantes ambulantes, quienes se comprometieron a abandonar las calles del Centro Histórico a cambio de la entrega de predios. Sin embargo, no respetaron el acuerdo, por lo que, el gobierno del Distrito Federal, mediante el cerco policíaco hizo que se respetara lo acordado en el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México de 2007.

En otras palabras, el gobierno del Distrito Federal ha realizado pequeñas modificaciones a las políticas utilizadas para reducir o mantener bajo control el comercio en las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México, analizando cuáles fueron los aciertos y *en qué fallaron las políticas, con la finalidad de incorporar algunas estrategias para corregir sus errores como es el caso del cerco policíaco*, el cual es una excepción del tradicional incrementalismo en los gobiernos del Distrito Federal. Lindblom señala que la política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Por lo que, al decidir a través de una sucesión de cambios incrementales, se evitan errores serios.

Según Dahl, para que el proceso de decisiones sea democrático debe cumplir con ciertas condiciones: todos los individuos deben poseer idéntica información sobre las alternativas de política, cada miembro de la organización debe votar por la alternativa que más le agrade, el peso asignado a la elección de cada individuo debe ser idéntico, es decir, la alternativa con mayor número de votos debe

ganar la elección<sup>37</sup>. En el caso del Centro Histórico de la Ciudad de México, existe una diversidad de actores sociales que tratan de influir en las decisiones de las autoridades encargadas de elaborar los programas de ordenamiento del comercio en vía pública con la finalidad de proteger sus intereses.

Dahl sostiene que no se puede comprobar si las políticas de gobierno son realmente el resultado de la voluntad del pueblo debido a que en el proceso de toma de decisiones intervienen diversos factores que modifican la decisión de las personas involucradas en el conflicto<sup>38</sup>, es decir, no se puede identificar si las personas realmente buscan cumplir con sus objetivos o si ayudan a cumplir los de un tercero a cambio de un beneficio económico.

Como se demostrará a lo largo de la investigación, en el proceso de toma de decisiones para la elaboración de los programas de ordenamiento del comercio ambulante en el Centro Histórico, el partido político en el gobierno ha promovido la adquisición de predios entre las organizaciones de comerciantes ambulantes a cambio de apoyo para sus candidatos en épocas electorales. El clientelismo ha posibilitado la permanencia del comercio ambulante en el Centro Histórico y en el mejor de los casos su reubicación. Por medio de la negociación entre los actores involucrados en la disputa por el uso y control de este sitio, además de otras acciones, fue posible la

---

<sup>37</sup> Robert DAHL. *La poliarquía*, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>, recuperado el 4 de abril de 2013.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

recuperación del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007. En palabras de Dahl, la esencia de toda política competitiva es, en la mayoría de los casos, el soborno del electorado por parte de los políticos<sup>39</sup>.

## 1.2 Planeación urbana y ordenamiento del territorio

Antes de intervenir en el territorio, es importante trazar líneas de acción dirigidas a alcanzar determinados objetivos. Esto sólo se puede lograr a través de la planeación. Cortez Yacila señala que sin reflexión y previsión del futuro, un crecimiento espontáneo del territorio conduce a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insostenible a largo plazo, a desequilibrios territoriales, conflictos de uso y ocupación desordenada del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos y proliferación de externalidades negativas de todo tipo<sup>40</sup>.

La planeación urbana puede definirse como un proceso de asignación anticipada de recursos en circunscripciones territoriales dentro de centros urbanos, cuya orientación y propósito se trazan por

---

<sup>39</sup> Robert DAHL. *La poliarquía*, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>, recuperado el 4 de abril de 2013.

<sup>40</sup> Héctor CORTEZ YACILA. “Alcance del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales”, en Javier DELGADILLO MACÍAS. *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1990, p. 62.

la interacción de una pluralidad de intereses que convergen en ese territorio<sup>41</sup>.

A manera de ejemplo, el Instituto Electoral de la Ciudad de México concibe la planeación urbana, para efectos del presupuesto participativo, según los siguientes pasos:

- Identificar los problemas y las oportunidades que puedan existir en la colonia o barrio. La planeación urbana se encarga de identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del territorio a través de la Matriz FODA<sup>42</sup>.
- Seleccionar los principales problemas que pueden ser resueltos con el presupuesto asignado y la población que se beneficiaría. Es necesario determinar cuáles son los problemas que se pueden resolver con los recursos disponibles y qué sector de la población se beneficiará con la implementación de la política.
- Determinar el problema que requiere atención prioritaria. Es necesario establecer los problemas más importantes, esto es, aquéllos que probablemente tendrán el mayor impacto en la población.

---

<sup>41</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal. *Planeación y presupuesto participativo*, México, 2011, p. 11.

<sup>42</sup> La matriz FODA es una herramienta que permite analizar la situación actual del territorio así como las posibilidades que se tienen para mejorarlo y que se pueden generar con los recursos humanos, económicos y sociales que se poseen, y donde se incluyen tanto las amenazas o peligros que existen o pueden existir y las oportunidades que surgen en una situación de incertidumbre.

- Calcular el costo aproximado del proyecto que se quiere realizar. Es importante determinar la mejor forma de utilización y asignación de los recursos, a la vez que controlar las actividades de la organización en términos financieros.
- Formular el proyecto. Es necesario establecer las actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos, y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su realización.<sup>43</sup>

Según Ortega Blake, intentar someter el ritmo de los acontecimientos a la voluntad humana implica controlar situaciones complejas, lo que requiere de una planeación integral, basada en el análisis de problemas, capacidades y potencialidades propias para afrontarlos, en la formulación de objetivos para la superación de dificultades presentes en el entorno urbano<sup>44</sup>. Esto da certeza al proceso de toma de decisiones, porque se sabe de antemano todo lo que habrá de hacerse. Además, facilita la ejecución de las tareas, evita la sobrecarga de trabajo, ayuda a que las políticas tengan mayor aceptación y reduce los conflictos que pueden surgir entre los diversos actores sociales.

---

<sup>43</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal. *Planeación y presupuesto participativo*, México, 2011, p. 11.

<sup>44</sup> Arturo ORTEGA BLAKE. *El campo conceptual de la planeación y de la planificación*, México, Edicol, 1984, p. 52.

De acuerdo con la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal los actores involucrados en la planeación territorial urbana son los siguientes:

- Las autoridades gubernamentales. Son las que determinan qué problema merece ser abordado y cuál será el curso de acción para hacerle frente, para definir las acciones que se van a realizar se apoyan en la opinión de especialistas, los cuales se encargan del análisis e implementación del proyecto, con la finalidad de que se cumplan con los objetivos de manera eficiente.
- Las organizaciones sociales. Es importante la participación de las organizaciones sociales, ya que las decisiones de los gobernantes afectan directamente a la comunidad, en caso de que el gobierno haga caso omiso a las demandas colectivas, el pueblo le manifestará su descontento a través de marchas, plantones, entre otros<sup>45</sup>.

Tradicionalmente la planeación había sido realizada por especialistas que tenían los conocimientos teóricos sobre el tema pero poco o nulo conocimiento de la realidad que buscaban modificar. Por lo que, los planes no solucionaban los problemas de la población. En la actualidad se han incorporado nuevos mecanismos para garantizar la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>45</sup> Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. *Escuela Gobierno y Ciudadanía*, México, 2004, p. 17.

Uno de ellos es la planeación participativa. La planeación participativa parte del principio de que las personas deben de ayudar a solucionar sus problemas, porque los conocen más de fondo y porque siendo corresponsables en buscar, proponer e instrumentar alternativas para solucionarlos, dotan a este proceso de mayores posibilidades de obtener resultados positivos, de mayor impacto y permanencia.

Según Munch Galindo, la planeación territorial urbana es esencial para el adecuado funcionamiento de la sociedad, ya que ayuda a:

- Evitar la anarquía urbana. De no existir la planeación urbana cada persona podría utilizar el espacio público como quisiera, afectando a la población de un territorio determinado.
- Justificar las acciones de los gobernantes. Incluir los intereses de la mayor parte de la sociedad, minimizar los errores y hacer más eficaz el empleo de los recursos disponibles, generando legitimidad al proceso de planeación y a los actores sociales, políticos y gubernamentales involucrados en este.
- Establecer formas adecuadas de uso de los recursos. A través de un análisis se definirá el uso adecuado de los recursos empleados para la elaboración del plan de desarrollo territorial.
- Prever el futuro. La planeación trata de prever situaciones futuras y de anticipar hechos inciertos, prepararse para contingencias y trazar actividades futuras.
- Promover la eficiencia al eliminar la improvisación. Lo que se planea debe ser realizable, es decir, los planes no deben ser

demasiado ambiciosos. La planeación debe adaptarse a las condiciones actuales del territorio.

- Evaluar alternativas antes de tomar una decisión. La planeación implica el análisis y la selección de la decisión más adecuada, para alcanzar determinadas metas, según sean los recursos disponibles.
- Maximizar el aprovechamiento del tiempo y los recursos. La planeación determina el tiempo de iniciación y terminación de las actividades, y evita la pérdida innecesaria de recursos<sup>46</sup>.

Respecto al ordenamiento territorial, Delgadillo Macías y Torres Torres opinan que la ocupación del territorio, su organización y su desarrollo, requieren de un proceso dirigido de planeación territorial desde los distintos niveles de gobierno y de las políticas públicas diseñadas para su consecución. Pero, además, requiere de la promoción de un ejercicio de planeación que permita potencializar la interacción entre la población y las instituciones con la finalidad de generar acuerdos<sup>47</sup>.

De lo anterior deriva que el ordenamiento territorial es un instrumento cuyo fin es el de justificar las acciones de los gobernantes frente a la ciudadanía, además de conciliar los intereses de los actores

---

<sup>46</sup> Lourdes MUNCH GALINDO. *Fundamentos de la administración*, México, Trillas, 1990, p. 65.

<sup>47</sup> Felipe TORRES TORRES. "Dimensiones multicausales del ordenamiento territorial. Enfoques y aplicaciones", en Javier DELGADILLO MACÍAS. *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1990, p. 16.

sociales involucrados en la disputa del territorio. De acuerdo con Pujadas el ordenamiento territorial no puede operar sin la planeación, ya que ésta contiene la ejecución de las acciones. La falta de planeación se traduce en anarquía territorial, mal aprovechamiento de los recursos e ignorancia de sus potencialidades de aprovechamiento<sup>48</sup>. Por lo que, fortalecer a la planeación como imperativo del ordenamiento territorial favorece la corrección de los desequilibrios regionales y encamina a la acción pública y privada a reducir los factores indeseables que los procesos de construcción de los espacios urbanos encuentran en su camino.

Según Torres Torres, en el ámbito de la planeación territorial la conceptualización y delimitación del ordenamiento territorial esta sujeta a varias interpretaciones. Algunas trascienden el sentido meramente ocupacional u organizacional de la población y de sus actividades en el territorio, ya que intervienen intereses económicos que no siempre coinciden con los intereses sociales<sup>49</sup>.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, el ordenamiento territorial puede definirse como el proceso por el cual se formula una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, a través de la cual se pretende lograr un desarrollo económico equilibrado entre las circunscripciones territoriales, la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, la utilización

---

<sup>48</sup> Román PUJADAS. *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Síntesis, 1998.

<sup>49</sup> Felipe TORRES TORRES, *Op. Cit.*, p. 17.

responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional del territorio<sup>50</sup>.

Para la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal las etapas del ordenamiento territorial son las siguientes:

- Caracterización y análisis territorial. En esta etapa del ordenamiento territorial se hace un análisis general del territorio y de los problemas más importantes que deben de ser abordados.
- Diagnostico territorial. Consiste en identificar los problemas que han llevado a la situación actual del territorio, posteriormente se eligen los medios más adecuados, para solucionar los problemas en ese lugar.
- Prospectiva o diseño de escenarios. Esta etapa del ordenamiento territorial pretende elaborar un escenario futuro deseado, y prepararlo desde el presente analizando las fortalezas, oportunidades, debilidades y desventajas del territorio, además de formular objetivos y proyectos estratégicos que ayuden a su consecución.
- Formulación del programa de ordenamiento territorial. Comprende la definición de objetivos, la identificación de propuestas y medidas, y la instrumentación de las medidas seleccionadas.

---

<sup>50</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, México, 2004, p. 15.

- Gestión del programa de ordenamiento territorial. Consiste en la difusión del plan y sus proyectos, el diálogo y negociación con instancias gubernamentales, y la búsqueda de recursos locales, nacionales e internacionales<sup>51</sup>.

Según Tarragó, desde su origen, al ordenamiento territorial se le concibe como un ejercicio técnico de la organización del espacio, la regulación inmobiliaria y la determinación del establecimiento de usos del suelo, funciones y equipamientos, para el desarrollo funcional del territorio, es decir, tiende a predominar una visión espacialista de intervención sobre las estructuras físicas<sup>52</sup>. A esta noción, se le puede agregar que el ordenamiento territorial es una herramienta necesaria para elevar la calidad de vida de la población. También incorpora las demandas de los distintos actores sociales que intervienen en la conformación urbana. Por eso es un elemento fundamental en la gestión urbana y el funcionamiento de las ciudades.

Para la Secretaría de Desarrollo Social los objetivos del ordenamiento territorial son:

---

<sup>51</sup> Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. *Escuela Gobierno y Ciudadanía*, México, 2004, p. 27.

<sup>52</sup> Citado por Juan Carlos HERNÁNDEZ ESQUIVEL. “La planeación urbana en el territorio del Distrito Federal: de las Zonas Espaciales de Desarrollo Controlado a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, en María Soledad CRUZ RODRÍGUEZ. *Espacios Metropolitanos 2: población, planeación y políticas de gobierno*, México, UAM, 2006, p. 115.

- Utilización sustentable de los recursos naturales y económicos del territorio. Se refiere al desarrollo de un territorio determinado considerando los recursos naturales con que se cuenta. Considera al ordenamiento territorial como un instrumento para lograr el desarrollo de una región a partir de la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales.
- Desarrollo equilibrado de las regiones y organización física del territorio. Consiste en la implantación de polos de desarrollo, mismos que originarán un conjunto de efectos positivos, tanto en el centro urbano donde se localicen como en la región aledaña, contribuyendo a modificar los desequilibrios regionales de la organización física del territorio.
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población. Consiste en satisfacer las necesidades básicas de la población en materia de bienes y servicios<sup>53</sup>.

Por lo tanto, el ordenamiento territorial es el mecanismo dirigido a adaptar, acondicionar o innovar procesos en el territorio y dar soluciones adecuadas de sus necesidades. De igual forma, es un mecanismo que ayuda a reducir las desigualdades entre las regiones, Según Cortez Yacila, el ordenamiento territorial permite explicar y proponer soluciones integrales a los desequilibrios territoriales, como por ejemplo, desplazamientos poblacionales pronunciados,

---

<sup>53</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Op. Cit.*, p. 16.

concentraciones productivas en un sólo territorio, áreas de extrema pobreza, deterioro ambiental de zonas urbanas y rurales, entre otras.<sup>54</sup>

### **1.3 Importancia de la intervención gubernamental en el ordenamiento del territorio**

El gobierno, a través del ordenamiento territorial se encarga de regular la conducta de los ciudadanos en los lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito para evitar la proliferación de conductas arbitrarias o descoordinadas, además, fija los ejes viales y clasifica al territorio en zonas, con el fin de asignar en cada una de ellas los usos y actividades permitidas<sup>55</sup>. De no existir una autoridad legal que intervenga en el ordenamiento del territorio, cada quien usaría el espacio público según sus propias consideraciones, lo cual generaría conflictos entre las personas, es decir, habría anarquía urbana.

Oszlak cuenta una parábola que se relaciona con lo que acabo de describir. La llama el rol del semáforo<sup>56</sup>. Se necesita la luz del semáforo para regular el comportamiento de los automovilistas y los peatones. En ausencia de un semáforo, peatones y conductores

---

<sup>54</sup> Héctor CORTEZ YACILA, *Op. Cit.*, p. 64.

<sup>55</sup> *Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982.

<sup>56</sup> Oscar OSZLAK. *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*, <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>, recuperado el 6 de marzo de 2012.

intentarían cruzar la calle primero, privilegiando el interés individual por encima de los demás, por lo que cada persona haría lo que considera correcto, lo cual afectaría la circulación vial. Si somos peatones y el tránsito es totalmente abandonado a la decisión de cada uno de los automovilistas, correríamos el riesgo de ser atropellados. Peor aún: dejaría de generarse la circulación vial.

Lo que quiere decir Oszlak es que se necesita una autoridad legal que restrinja el comportamiento de las personas para evitar que actúen sólo conforme a sus intereses, lo cual generaría conflictos entre las personas, en su intento por defender lo que consideran sus derechos. Del mismo modo, si se abandona totalmente el uso de suelo a la racionalidad de cada individuo se corre el riesgo de que los derechos de los más débiles sean atropellados<sup>57</sup>.

Para Crespo, la gran mayoría de las personas intentará satisfacer sus intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás. Es decir, si las circunstancias les permiten elegir entre el interés propio y el de los demás, optarán por la opción que satisfaga sus necesidades. Esta acción es legítima porque implica la búsqueda del bienestar personal. Sin embargo, se contrapone con el interés también legítimo de los demás<sup>58</sup>.

Según Hobbes, en ausencia de leyes que restrinjan el comportamiento de los hombres, no habrá impedimentos para hacer

---

<sup>57</sup> Oscar OSZLAK. *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*, <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>, recuperado el 6 de marzo de 2012.

<sup>58</sup> José Antonio CRESPO, *Op. Cit.*, p. 13.

todo aquello que consideremos necesario para lograr nuestros fines, incluso hasta el hecho de afectar a los demás, es decir, mientras un hombre conserve su derecho natural, no hay razón para que los demás renuncien a este<sup>59</sup>. Mientras exista esta condición de guerra de todos contra todos, en la cual no hay manera de evitar que cada uno de los demás haga lo que le convenga, no puede haber seguridad para nadie, ya que todos intentarán defender sólo sus propios intereses, por todos los medios posibles<sup>60</sup>. Es decir, cada uno tratará que las acciones del otro no lo afecten, pero será imposible que cada uno pueda evitar la conducta auto interesada de todos los demás. Por tal motivo, no habrá manera de limitar el comportamiento de ninguno, pero lo intentarán utilizando cualquier método para lograrlo, lo cual generará un estado de guerra.

Para abandonar esa condición de guerra se necesitan una autoridad que proteja los intereses de todos los individuos, es decir, que concilie los intereses de todos los ciudadanos. Por consiguiente, si no existe una autoridad que proteja a todos, cada uno tendrá que protegerse utilizando sus propios métodos.

En este mismo sentido, Maquiavelo sostiene que ante la inseguridad, derivada de la ambición de las personas, lo procedente es erigir un Estado con la fuerza suficiente para poner orden entre los ciudadanos, obligándolos a respetar sus derechos básicos. Es decir, las personas pueden refrenar su ambición por temor a ser castigados,

---

<sup>59</sup> Thomas HOBBS. *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 107.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 107.

más que por la motivación de ayudar a los demás<sup>61</sup>. En palabras de Hobbes, los valores morales difícilmente pueden refrenar la ambición y la avaricia de las personas, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo.

Lo mismo ocurre en el ordenamiento territorial: el gobierno a través de la implementación de programas para ordenar el territorio, se encarga de conciliar los intereses particulares de los involucrados en la disputa por el uso y control del territorio, además de definir las actividades que se pueden realizar en determinado espacio.

En la tradición del pensamiento sociológico, las personas se agrupan en organizaciones que comparten los mismos intereses para que el gobierno escuche sus demandas. Es decir, es más fácil que el gobierno responda a las demandas de un grupo social organizado que concentra un número considerable de miembros a que le haga caso a un sólo individuo o grupo reducido de personas. Según Michels, la organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva porque está basada en el principio de cooperación<sup>62</sup>. Sin embargo, no todas las organizaciones comparten los mismos intereses, por lo que, compiten entre sí para tratar de influir en la toma de decisiones de los gobernantes. Por tal motivo, el gobierno se encarga de negociar con los involucrados en la problemática, además de evitar el estado de naturaleza hobbesiano.

---

<sup>61</sup> Citado por José Antonio CRESPO, p.15.

<sup>62</sup> Robert MICHELS. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, p. 67.

Según Salazar Vargas, todo proceso de toma de decisiones para elaborar alguna política pública involucra una serie de actores que pueden sentir que sus intereses están siendo afectados o no están siendo tomados en cuenta en la elaboración de la política. Por lo que, esos actores adoptan cursos de acción cuyas consecuencias e impactos dentro del proceso de toma de decisiones, pueden tener una gran influencia<sup>63</sup>.

En ausencia de una autoridad legal que restrinja el comportamiento de las personas, no habrá impedimentos para que cada quien actúe conforme a sus intereses, creándose un ambiente de confrontación. Weber y Lindblom plantean que las leyes se respetan porque provienen de una autoridad legal que es reconocida por todos los ciudadanos. Es decir, que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad<sup>64</sup>. Sin embargo, los individuos pueden obedecer por temor a ser castigados, fingir obediencia por causa de intereses propios o, mostrar sumisión en virtud de debilidades individuales<sup>65</sup>. También Weber, afirma que las personas se someten a la voluntad de los gobernantes porque esperan obtener algo a cambio de su sometimiento, por lo que existe la posibilidad de que las personas se resistan a esta dominación si la

---

<sup>63</sup> Carlos SALAZAR VARGAS, *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>64</sup> Max WEBER. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 172.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 171.

relación con los que mandan no es benéfica. Es decir, la obediencia es siempre racional.

Lo planteado en los párrafos anteriores se puede aplicar en el ordenamiento territorial: debido a que los programas formulados en esa materia son elaborados por una autoridad que es reconocida por todos los ciudadanos, es más probable que los programas sean aceptados, es decir, existe una autoridad que obliga a respetar la ley. El gobierno, a través del ordenamiento territorial, evita la anarquía urbana, ya que define los usos y actividades permitidas en determinada zona; en otras palabras, las personas no pueden utilizar el espacio público sino de conformidad con las estipulaciones realizadas por la autoridad.

#### **1.4 La planeación territorial urbana en el Distrito Federal**

A principios de la década de los setenta, la planeación territorial urbana adquiere gran importancia, debido al rápido y desordenado crecimiento de la Ciudad de México. Durante el periodo del desarrollo estabilizador surgieron varios centros industriales, los cuales, aprovechaban la concentración de servicios e inversión privada en la capital del país y, concentraban en este mismo lugar una oferta de empleo y servicios subsidiados que alentaban la inmigración, lo que dio como resultado el aumento de la población en el Distrito Federal,

así como la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de todos los habitantes de la ciudad<sup>66</sup>.

Esta situación, producto de una crisis económica y del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, fue el motivo por el que el gobierno comenzó a preocuparse por el crecimiento de la metrópoli. Ello se vio reflejado en un conjunto de medidas que van desde la división del Distrito Federal en 16 delegaciones, hasta la creación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976 y el decreto de un Plan Director en ese mismo año. Lo anterior tenía por objetivo principal mejorar el acceso de la población a centros de actividad económica y a los beneficios del desarrollo urbano como tierra, vivienda, infraestructura, servicios, electricidad y agua, así como la creación de diversos organismos dedicados a atender los rezagos en las áreas mencionadas anteriormente<sup>67</sup>.

En 1982 se crea el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, el cual tendría por objetivo principal establecer las normas conforme a las cuales el entonces Departamento del Distrito Federal ejercería sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones, de acuerdo con la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Óscar LEVIN COPPEL. "El espacio urbano: teorías, planes y realidad", en Ángel Bassols Batalla. *México: planeación urbana, procesos políticos y realidad*, México, UNAM, 1992, p. 207.

<sup>67</sup> Peter WARD. *México: una megaciudad producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Alianza, 1991, p. 171.

<sup>68</sup> *Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982.

Aunque los programas urbanos contemplaban otros aspectos sectoriales, tales como el transporte, las actividades económicas, la conservación ambiental, la infraestructura y los equipamientos públicos, la intervención de la autoridad en la materia se orientaba más hacia la regulación de las estructuras físicas y del espacio construido a través de la normatividad de usos de suelo. Por ello, la planeación del desarrollo urbano estaba restringida y generalmente no podía intervenir en otros factores (transporte, infraestructura, medio ambiente) que incidían en el ordenamiento territorial del Distrito Federal<sup>69</sup>.

El 31 de Mayo de 1983 el presidente Miguel de la Madrid aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 para hacer frente a la crisis económica y se convoca a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular, en donde también participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el gobierno pudo hacer frente a la crisis económica de 1982. Sin embargo, el sismo de 1985, mostró la insuficiencia y el descuido de la acción gubernamental que se había generado desde décadas atrás respecto a la planeación urbana. En el aspecto político, la rápida y solidaria movilización de los ciudadanos superó la capacidad de respuesta de las autoridades para hacer frente al problema, a pesar de que el gobierno consideraba a la población desorganizada y apática,

---

<sup>69</sup> Juan Carlos HERNÁNDEZ ESQUIVEL, *Op. Cit.*, p. 115.

en cuanto a sus consecuencias urbanísticas, la devastación registrada en la ciudad ocasionó el desplazamiento de la actividad económica hacia zonas más seguras del país, en el aspecto administrativo, la catástrofe demostró la necesidad de poner un mayor énfasis en el terreno de la protección civil, así como de mejora de los instrumentos relacionados con la planeación territorial urbana<sup>70</sup>.

Es así como empiezan a surgir leyes, planes, programas e instancias administrativas a lo largo de las siguientes décadas para hacer frente a los problemas que se desprenden del ordenamiento territorial en el Distrito Federal.

En 1996, se pone en marcha el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el cual se establece la zonificación primaria y secundaria en el Distrito Federal. Es decir, las áreas de desarrollo urbano y las áreas destinadas a la conservación ecológica, además de definir los usos y actividades permitidas en determinados lugares.

En 1998, se puso en marcha el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual fue promovido por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. Este programa buscaba coordinar a todas las entidades involucradas en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México a través de una estrategia de ordenamiento territorial para reducir las desigualdades entre las regiones.

---

<sup>70</sup> Óscar LEVIN COPPEL, *Op. Cit.*, p. 208.

El 31 de diciembre de 2003 se aprueba la nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual trataba de incentivar el desarrollo económico, además de crear nuevas fuentes de empleo. Para el período 2006-2012, el gobierno del Distrito Federal utiliza el mismo Programa General de Desarrollo Urbano, sin realizar modificaciones. Durante el gobierno de Marcelo Ebrard se emprenden diversos proyectos para mejorar la conectividad y la movilidad urbana entre los que destacan la construcción del Metrobús y de la línea 12 del metro, la continuación del segundo piso del periférico y del distribuidor vial, por sólo mencionar algunos proyectos.

## **1.5 Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc**

### **1.5.1 Antecedentes**

Entre los años 1997 y 2006 se presentó en la Ciudad de México y, en especial en la Delegación Cuauhtémoc, una transformación demográfica, económica, social y política, que hacen necesaria la revisión, modificación y actualización del Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, instrumento que permite lograr el desarrollo equilibrado de los procesos urbanos, orientando la planeación y el ordenamiento territorial hacia una mejor calidad de vida para la población, conservación y mejoramiento de las funciones

ambientales, el mantenimiento y desarrollo del territorio de manera sustentable<sup>71</sup>.

Bajo esta perspectiva, el 26 de octubre de 2005 el gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dio aviso del proceso de consulta pública para la revisión, modificación y actualización del Programa General de Desarrollo Urbano de 1997. Dicha revisión partió del análisis de los cambios físicos del territorio, en el que se consideraron los aspectos demográficos, económicos, sociales, ambientales y de ordenamiento espacial, que en su conjunto explican la situación del desarrollo urbano en la Ciudad de México y la Delegación Cuauhtémoc. Dicho estudio fue realizado por especialistas de las áreas de urbanismo, arquitectura, ingeniería, economía, medio ambiente, entre otros.

De este modo, el documento sometido a consulta pública, permitió dar a conocer el diagnóstico y la evaluación de la situación actual de la Ciudad de México y la Delegación Cuauhtémoc. Al mismo tiempo, este periodo de consulta posibilitó un ejercicio de planeación democrática que recogiera las demandas de todos los agentes sociales interesados en mejorar el nivel de vida de la población urbana y rural de la ciudad.

Para llevar a cabo el proceso de consulta pública se instalaron 10 módulos con una respuesta ciudadana de 517 opiniones a través de los cuestionarios entregados. Adicionalmente, se realizaron 17

---

<sup>71</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2008.

audiencias públicas territoriales, con una asistencia de 735 personas y 7 audiencias públicas sectoriales, con una asistencia de 230 personas, dando un total de 965 asistentes. Finalmente, se recibieron 46 propuestas por escrito, resultando procedente 1 propuesta que representa el 2.7%, misma que fue incorporada al Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, mientras que 45 propuestas resultaron improcedentes. Es decir, el 97.83%<sup>72</sup>. De acuerdo con el INEGI, en 2005 la Delegación Cuauhtémoc registró una población de 521,348 habitantes, por lo que, si se compara el número de personas que asistieron a las audiencias con el número de habitantes de la Delegación Cuauhtémoc, la participación ciudadana es casi inexistente.

Durante el proceso de consulta participaron colegios, instituciones de educación superior, centros de investigación, organismos de los sectores social y privado, organismos no gubernamentales, representantes del Movimiento Urbano Popular, miembros de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal de las comisiones de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; Desarrollo Metropolitano; Vivienda; Desarrollo Rural y Población y Desarrollo. Asimismo, participaron los integrantes del Gabinete de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Distrito Federal, así como servidores públicos de los municipios conurbados, dependencias y entidades del gobierno federal. Lo anterior tanto de

---

<sup>72</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2008.

manera individual como en su carácter de integrantes del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano<sup>73</sup>.

Las propuestas más recurrentes fueron las siguientes: detener el avance de los asentamientos humanos irregulares, controlar los procesos de urbanización en el suelo de conservación para preservar los recursos naturales e impulsar la reactivación económica en estas áreas, resguardar la identidad de los poblados rurales, las colonias, barrios y pueblos tradicionales, ampliar la propuesta de los corredores turísticos a otras áreas de la ciudad, reducir o impedir la construcción de unidades habitacionales masivas, sobre todo en zonas de riesgo. Los planteamientos específicos de cambios de usos del suelo, proyectos de nuevas vialidades, elaboración de programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, entre otros, quedaron registrados en el Programa General de Desarrollo Urbano Para la Delegación Cuauhtémoc de 2008.

### **1.5.2 Aplicación del programa**

El 11 de septiembre de 2008 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, el cual surge de la necesidad de tener un instrumento para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como expresión de la voluntad de la ciudadanía para la aplicación

---

<sup>73</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2008.

transparente de los recursos públicos disponibles, en un marco de acción coordinada entre las distintas instancias a quienes corresponde operarlo y todos los agentes interesados en mejorar la capacidad productiva de la Delegación Cuauhtémoc en el contexto del Distrito Federal.

Los principales objetivos del Programa de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc (2008) en materia de comercio ambulante son los siguientes:

- Desalentar la distribución de mercancías ilegales en vía pública a través de accesorias para que los comerciantes informales accedan a mercancías lícitas.
- Incorporar a los comerciantes informales al régimen fiscal y a la seguridad social.
- Desalentar el uso de la vía pública por parte del comercio informal a partir de acciones de reubicación y ordenamiento.
- Otorgar a los comerciantes reubicados créditos.
- Mejorar la circulación vial a partir de la reubicación de los comerciantes informales<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2008.

## 1.6 Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico

### 1.6.1 Antecedentes

El Centro Histórico de la Ciudad de México es uno de los sitios más importantes del país, ya que a lo largo de los siglos los valores sociales, simbólicos, económicos y culturales de los mexicanos se han plasmado en este lugar. En el Centro Histórico se localizan los principales edificios del gobierno, recintos de culto religioso y numerosos espacios públicos que concentran multitudes en días festivos o de reclamo social, pero también están ahí las instituciones financieras y una diversidad de actividades comerciales<sup>75</sup>.

Sin embargo, el Centro Histórico durante el periodo 1988-1994 fue considerado por los responsables de la planeación urbana un espacio deteriorado y en proceso de despoblamiento. Durante el siglo XX se realizaron los cambios más radicales. En la primera mitad del siglo el Centro Histórico estaba densamente poblado y registraba una intensa actividad económica, durante la segunda mitad del siglo anterior otros espacios urbanos emergentes compitieron para atraer la inversión privada y fomentar el turismo nacional e internacional, desplazando las principales actividades económicas y de servicios a lugares con mayor potencial de desarrollo<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. *Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

En 1980 el territorio con mayor número de monumentos y edificios catalogados por sus valores patrimoniales y artísticos fue declarado Centro Histórico a través de un decreto realizado por el presidente José López Portillo, encargándole al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) su protección y salvaguarda. En 1987 la UNESCO declaró al Centro Histórico como Patrimonio Cultural de la Humanidad<sup>77</sup>.

El Centro Histórico ocupa un área de 9.1 Km<sup>2</sup> dividido en dos perímetros: “A” y “B”. El perímetro “A” tiene la mayor concentración de edificios catalogados y espacios públicos de valor patrimonial, el perímetro “B” es la circundante en donde el número de edificios catalogados es menor y estos además se encuentran dispersos<sup>78</sup>.

La figura I. 1, muestra las principales calles y avenidas que conforman el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México, destacando las calles de Correo Mayor, Jesús María, Corregidora, República de Uruguay, Cinco de Febrero, Isabel la Católica, Simón Bolívar, y las avenidas Veinte de Noviembre y Cinco de Mayo, por sólo mencionar algunas.

---

<sup>77</sup> Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. *Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, <http://www.invi.df.gob.mx/porta/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.

<sup>78</sup> Caroline STAMM. *La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, [http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE\\_51\\_PDF/Stamm\\_51\\_2007.pdf](http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_51_PDF/Stamm_51_2007.pdf), Recuperado 3 de Mayo de 2011.

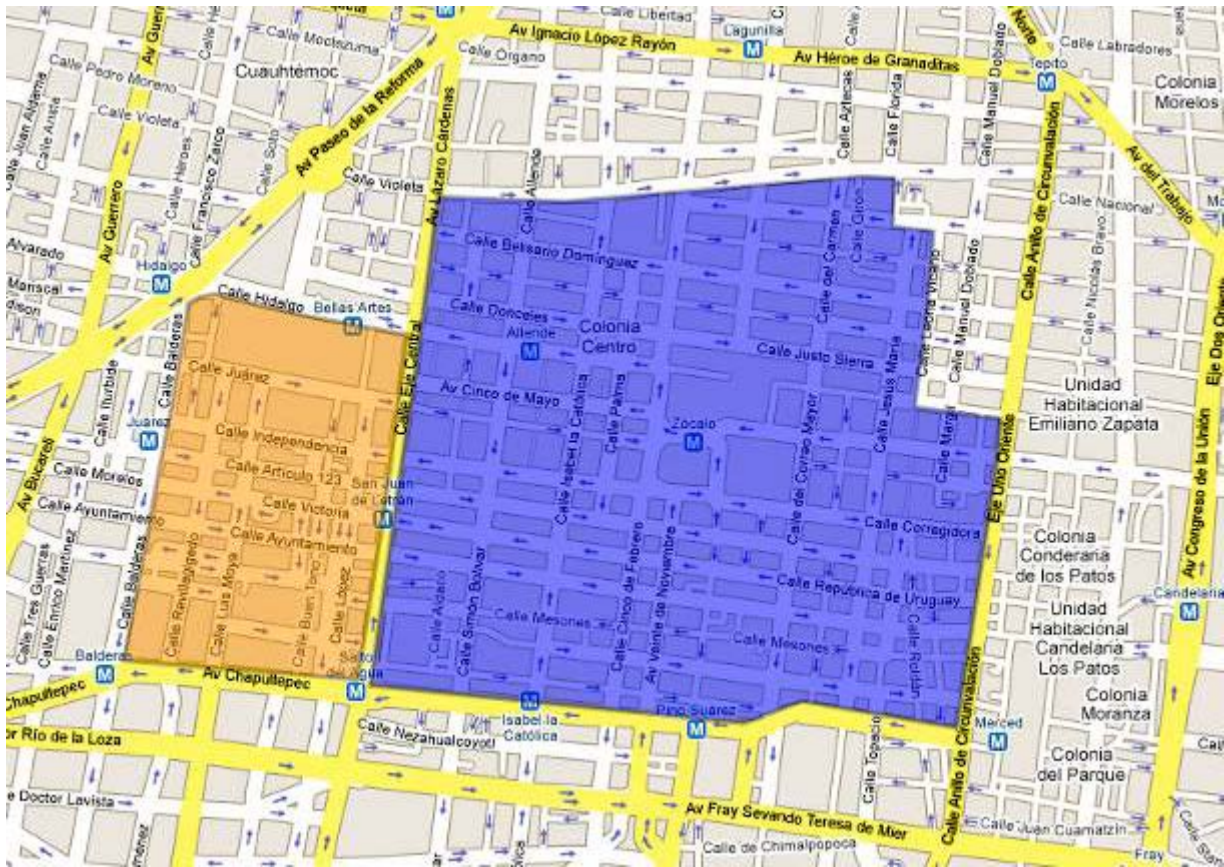
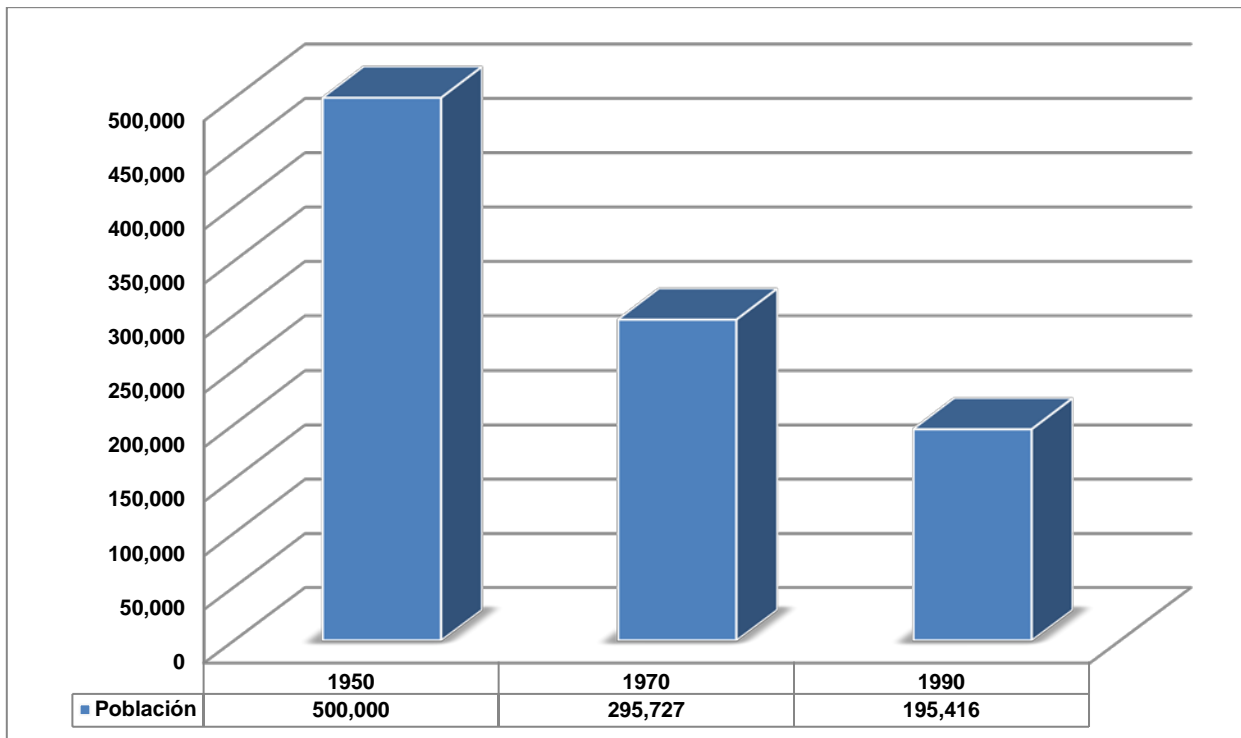


Figura I. 1 Perímetros “A” y “B” del Centro Histórico de la Ciudad de México<sup>79</sup>.

En cuanto a población, la gráfica I. 1 muestra que el Centro Histórico en 1990 estaba habitado por 195,416 habitantes, en contraste, hace 44 años (1970) habitaban ahí 295,727 personas, mientras que en 1950 eran cerca de 500 mil los ocupantes<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Fuente: Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

<sup>80</sup> Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. *Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.



Gráfica I. 1 Población del Centro Histórico de la Ciudad de México, 1950-1990. (Número de personas)<sup>81</sup>.

La normatividad del desarrollo urbano del Centro Histórico es bastante reciente. Hasta 1980 fue fácil transformar el espacio construido, únicamente los edificios catalogados y los espacios monumentales se salvaban de la intervención del gobierno. Desde 1983 cuando se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se definieron algunas normas de uso de suelo, quedando las restricciones en alturas y fisonomía de las edificaciones a cargo del INAH. Finalmente en las normas de la planeación del desarrollo

---

<sup>81</sup> Elaboración propia con información del Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

urbano establecidas dentro del marco del Programa General, en 1997 se aprobó la primera versión del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc, en el cual se incluía el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico manteniendo criterios similares a las normas anteriores para la conservación del sitio<sup>82</sup>.

Para 1998 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), firmaron un convenio de colaboración para llevar a cabo una acción conjunta en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial en el Centro Histórico de la Ciudad de México. La realización del trabajo se dividió en dos partes, la primera etapa desarrollada en 1998 produjo el diagnóstico y en 1999 se continúa con la segunda etapa correspondiente a la estrategia y las propuestas normativas e instrumentales, que se pretendían realizar<sup>83</sup>.

El 31 de diciembre de 2003 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con la finalidad de revertir las consecuencias negativas del crecimiento del territorio, lo que obligó a un replanteamiento de las bases del desarrollo urbano y de los instrumentos para lograr el ordenamiento territorial donde el suelo y la vivienda no fueran vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo con la capacidad de la

---

<sup>82</sup> Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. *Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio del desarrollo sustentable.

En 2005, las constantes transformaciones urbanas y poblacionales en la Ciudad de México hicieron necesaria la revisión de los Programas Delegacionales y Programas Parciales de Desarrollo Urbano. A partir de lo establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y otras disposiciones normativas y operacionales que inciden en las delegaciones se realizó un estudio estratégico sobre la Ciudad de México en donde se expusieron tanto los escenarios futuros en caso de mantenerse las características urbanas, poblacionales y urbanas, como las deficiencias de los programas vigentes en materia de suelo, infraestructura y equipamiento.

Con estos antecedentes el gobierno de Marcelo Ebrard impulsó el ejercicio de la planeación urbana como medio de legitimación de las propuestas normativas para el desarrollo urbano.

### **1.6.2 Aplicación del programa**

En 2006, el diagnóstico del perímetro “A” señalaba la existencia de 4,527 predios, una población de poco más de 75 mil habitantes ocupando cerca de 20 mil viviendas y 1,681 inmuebles de valor patrimonial. De los predios, 37.4% tenía uso habitacional, cerca de la mitad de los edificios de vivienda estaba en buen estado, una cuarta parte se encontraba en mal estado y la cuarta parte restante tenía una

condición regular. 575 edificios catalogados tenían uso habitacional, 37% de los cuales se encontraba en mal estado de conservación<sup>84</sup>.

Las áreas de mayor deterioro se identificaron cerca de la Plaza de la Constitución, donde se localizaban los edificios habitacionales en mal estado y en donde se concentraba el comercio en la vía pública, el cual se decía, generaba basura y desorden, por lo que, el 29 de agosto de 2008 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ratifica el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico, el cual señalaba entre sus principales objetivos los siguientes:

- Establecer programas que permitan abatir o reducir el comercio ambulante en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México.
- Construir plazas comerciales y habilitar edificios como plazas comerciales para reubicar al comercio informal.
- Expropiar selectivamente predios que puedan ser concesionados a los comerciantes ambulantes.
- Desalentar el uso de la vía pública por parte del comercio ambulante a través de infracciones administrativas<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. *Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.

<sup>85</sup> *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de septiembre de 2000.

Por lo que, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico de 2008 propone las siguientes líneas de acción<sup>86</sup>: Fomentar la inversión pública y privada destinada a la protección y conservación del patrimonio histórico, recuperar la función habitacional del Centro Histórico pensando en que los vecinos se encargarán de su cuidado, apoyar a las micro y pequeñas empresas; además de incentivar a los comerciantes ambulantes para que se formalicen, fomentar el turismo nacional e internacional, mejorar la seguridad pública en las calles del Centro Histórico, fomentar el uso del transporte público, entre otras medidas.

## **1.7 Recapitulación**

La planeación territorial urbana es un proceso de asignación anticipada de recursos en circunscripciones territoriales dentro de centros urbanos, cuya orientación y propósito se trazan por la interacción de una pluralidad de intereses que convergen en ese territorio.

El gobierno, a través de la planeación territorial urbana se encarga de regular las actividades que se realizan en determinado territorio, además de fijar los ejes viales. Por lo que, al no existir una autoridad legal que cumpla con esta función habría anarquía urbana, es decir, todos harían lo que quisieran.

---

<sup>86</sup> *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de septiembre de 2000.

La planeación territorial urbana en el Distrito Federal adquiere gran relevancia a principios de la década de los setenta debido al desmesurado crecimiento de la Ciudad de México. A partir de 1976 empiezan a surgir leyes, planes, programas e instancias administrativas para enfrentar los problemas que se derivan del ordenamiento territorial en el Distrito Federal.

La política pública que siguió el gobierno del Distrito Federal para recuperar el Centro Histórico de la Ciudad de México consistió en formar alianza con los empresarios para conservar el patrimonio nacional.

Mientras que para mejorar la seguridad pública en las calles del Centro Histórico se recurrió a la recuperación de su función habitacional, por lo que, los vecinos se encargarían de su cuidado y conservación.

Con la finalidad de reducir el comercio en las calles del Centro Histórico el gobierno del Distrito Federal recurrió a la construcción de plazas comerciales y expropiación de predios para reubicar a los ambulantes, además de desalentar la distribución de mercancías ilícitas.

Es importante señalar que las políticas públicas, son el resultado de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados asuntos o cuestiones. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

## **CAPÍTULO II**

### **Espacio público y comercio ambulante**

El 12 de octubre de 2007, el gobierno de Marcelo Ebrard puso en marcha el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, el cual tenía por finalidad reubicar a los comerciantes ambulantes que ocupaban las calles del perímetro “A” del centro de la ciudad en predios expropiados por el gobierno del Distrito Federal, además de la entrega de créditos y asesorías para que los comerciantes tuvieran acceso a mercancías lícitas.

Sin embargo, algunos comerciantes ambulantes comenzaron a manifestarse en las calles debido a que no fueron incluidos en el programa, por lo que, al no contar con un espacio para trabajar empezaron a exponer sus mercancías en trozos de tela, lo cual les facilitó burlar a las autoridades que se encontraban resguardando el perímetro prohibido.

En apariencia, el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México aunque logró reducir el ambulante en este sitio no obtuvo los resultados esperados, debido a que el gobierno del Distrito Federal, sólo negoció con los líderes de las organizaciones más influyentes y con el mayor número de integrantes, quedando excluidas varias organizaciones en

la negociación<sup>87</sup>. Estos hechos evidenciaron la falta de acuerdos entre los involucrados en la disputa por el uso y control del Centro Histórico de la Ciudad de México, es decir, los empresarios, el gobierno del Distrito Federal y el comercio ambulante.

La situación que se describe muestra que la planeación territorial urbana, para ser realmente efectiva, requiere mecanismos mediante los cuales se concilien los intereses particulares de los involucrados en la disputa por el uso y control del territorio. Como ya se expuso en el capítulo I, la intervención del Estado proporciona un marco legal y de derechos al proceso de toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas. Por ello, los objetivos de este capítulo son identificar a los actores que intervienen en la disputa por el uso y control del Centro Histórico, explicar qué es el espacio público y cuáles son sus formas de apropiación, analizar la relación entre las organizaciones de comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México y el gobierno del Distrito Federal. De igual forma, se pretende analizar las acciones realizadas por el gobierno para reubicar a los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico y su impacto.

---

<sup>87</sup> Para profundizar en el tema se recomienda revisar los trabajos de Antonio Azuela, Carlos Salas, Caroline Stamm, Diana Alejandra Silva Londoño, John Cross, entre otros.

## **2.1 Actores que intervienen en la disputa por el uso y control del Centro Histórico de la Ciudad de México**

### **2.1.1 Gobierno del Distrito Federal: Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y Secretaría de Seguridad Pública**

El gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública se encarga de regular el comercio ambulante, ya que este es el que decide dar o no los permisos para vender en la vía pública. Como es el caso de las temporadas festivas.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública cumple una función de mantenimiento del orden, ya que se encarga de desalojar a los comerciantes ambulantes que no tienen permiso para vender en la calle o que ocupan lugares restringidos para esta práctica. Como es el caso del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Por lo que, el gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y Secretaría de Seguridad Pública cumple dos funciones:

- Establecer convenios con los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes, en donde se otorgan permisos o concesiones para vender en la calle y se definen los lugares destinados a esta actividad.

- Hacer que se respete la ley, vigilando que los comerciantes ambulantes cumplan con sus obligaciones, tales como mantener limpia la zona de trabajo, no utilizar líneas de energía eléctrica del servicio público, cumplir con los pagos correspondientes al uso de la vía pública para vender, entre otros. Además de retirar a los comerciantes ambulantes de los lugares no permitidos<sup>88</sup>.

Contrastando con lo dicho y de acuerdo con algunos autores como Cross, Stamm y Zaremborg, el partido político en el gobierno utiliza a los comerciantes ambulantes como base de apoyo para sus candidatos en épocas de elección, lo que crea un compromiso entre ambulantes y partido. Generándose una relación de tipo clientelar, es decir, el partido político en el gobierno garantiza la permanencia de los comerciantes ambulantes en la vía pública a cambio de votos para sus candidatos.

Por lo que, el partido político logra acuerdos con las organizaciones de comerciantes ambulantes mediante promesas que quizá no pueda cumplir debido a que en el proceso de planeación urbana y ordenamiento territorial intervienen diversos actores sociales que intentan influir en la toma de decisiones de los gobernantes. El partido que está más relacionado con los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México es el PRD, ya que es el partido que actualmente gobierna la capital del país.

---

<sup>88</sup> Pedro MONTERRUBIO GONZÁLEZ. *El sector informal como mecanismo de estabilidad política*, <http://148.206.53.231/UAMI10679.pdf>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

### 2.1.2 Comerciantes establecidos

Los comerciantes establecidos son los más interesados en el desalojo de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México, ya que afectan su actividad. Por lo que, han solicitado al gobierno del Distrito Federal en reiteradas ocasiones, el retiro de los comerciantes ambulantes de las calles del Centro Histórico. Bajo el argumento de que el comercio ambulante compite de modo desleal frente a un sector comercial que paga impuestos tales como el impuesto sobre la renta, IVA, el impuesto predial, rentas por el uso de locales y servicios públicos<sup>89</sup>.

Otros de los argumentos que han utilizado los comerciantes establecidos para justificar el desalojo de los comerciantes ambulantes son la inseguridad pública, el desorden y la insalubridad, además de fomentar otras actividades ilícitas como el uso indebido de fuentes de energía eléctrica, la piratería, la corrupción y el vandalismo, lo cual genera malestar y temor en la población.

Según González Ibarra, la organización de comerciantes establecidos más importante del Centro Histórico es el Procéntrico, la cual es dirigida por Guillermo Gazal y cuenta con aproximadamente 3,750 miembros. Surge a mediados de la década de los ochenta, ante la incapacidad por parte de las autoridades para solucionar el

---

<sup>89</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO. *Espacio urbano y comercio en vía pública: Reglas, redes y usos del espacio público en la Ciudad de México*, <http://flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=16751>, recuperado 1 de febrero de 2012.

problema del comercio en vía pública. Durante la década de los noventa, los miembros de la organización Procéntrico, realizaron diversas acciones para que el gobierno del Distrito Federal retirara a los comerciantes ambulantes de las calles del Centro Histórico, destacando la suspensión del pago de impuestos y las manifestaciones en la vía pública. Los miembros del Procéntrico consideraron que el comercio en la vía pública es una actividad ilegal que viola la reglamentación mercantil por lo que a sus practicantes debía reubicárseles, además de ser incorporados al régimen fiscal<sup>90</sup>.

### **2.1.3 Comerciantes ambulantes**

Los comerciantes ambulantes son las personas que utilizan la vía pública para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, ya sea en puestos fijos, semifijos o portando físicamente los productos que ofrece en venta<sup>91</sup>.

Los comerciantes ambulantes del Centro Histórico se caracterizan por:

---

<sup>90</sup> Miguel Rodrigo GONZÁLEZ IBARRA. *Participación política y agenda de gobierno: Un análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011, p. 200.

<sup>91</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. *Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*, [http://www.semana.com/documents/Doc-1268\\_200674.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-1268_200674.pdf), recuperado 22 de diciembre de 2011.

- Trabajar en una zona donde las ventas son muy altas. El hecho de que muchas personas visiten el Centro Histórico, ha propiciado que dicha zona sea altamente disputada por diversos actores sociales que buscan sacar un beneficio económico de este lugar.
- Trabajar en una zona de gran valor simbólico. Debido a que el Centro Histórico concentra los principales edificios del gobierno, recintos religiosos y museos del país, diversos actores sociales interesados en la conservación de este espacio han rechazado la presencia de los comerciantes ambulantes por los daños que causan a este sitio.

Las organizaciones en que se agrupan los comerciantes ambulantes del Centro Histórico sirven para:

- Tener más interlocución con el gobierno. Permite que surjan acuerdos entre las autoridades y los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes, se establecen las condiciones para que se otorguen los permisos para vender en la vía pública.
- Defender los lugares de trabajo frente a las amenazas de desalojo por parte de las autoridades. Evita que se desaloje a los comerciantes ambulantes de forma violenta y sin justificación.
- Regular la competencia entre los mismos comerciantes ambulantes. A través de esta regulación se le garantiza a cada

uno de los integrantes el respeto del espacio que ocupa, frente a los demás miembros de la organización.

- Controlar la disputa por el espacio público entre organizaciones de comerciantes ambulantes. Ayuda a definir el lugar de trabajo que le corresponde a cada una de las organizaciones sin que haya una disputa por el espacio público.

La organización de comerciantes ambulantes del Centro Histórico más importante, tanto por el número de miembros afiliados, como por los territorios controlados es la Unión Cívica Comercial de la Antigua Merced A.C., liderada por Silvia Sánchez Rico, la cual cuenta con aproximadamente 6,020 afiliados y controla toda la calle de Corregidora, casi la totalidad de la calle de Anillo de Circunvalación, dos cuadras de República de Colombia, tres cuadras de Miguel Alemán, una cuadra de Venustiano Carranza, entre otras calles y avenidas de gran aglomeración<sup>92</sup>.

La organización de comerciantes ambulantes que le sigue en importancia por el número de miembros es la Asociación Legítima Cívica Comercial Alejandra Barrios A.C., liderada por Alejandra Barrios Richard, la cual tiene aproximadamente 760 miembros y opera en calles como: Tacuba, Motolinía, Palma, República de Argentina, entre otras. Es importante señalar que esta organización trabaja en calles

---

<sup>92</sup> Benjamín MÉNDEZ BAHENA. "Estrategias de localización del comercio en vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad de México", en María Soledad CRUZ RODRÍGUEZ. *Espacios Metropolitanos 2: población, planeación y políticas de gobierno*, México, UAM, 2006, p. 103.

que no son del interés de Silvia Rico y que fueron escenario de operativos permanentes en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas<sup>93</sup>.

Por su parte, la Asociación de Comerciantes en Pequeño, Semifijos no Asalariados Benito Juárez, dirigida por Benita Chavarría, la cual tiene aproximadamente 340 afiliados, controla cuatro cuadras de la calle 5 de Febrero, dos cuadras de Venustiano Carranza, una cuadra de Palma, entre otras. Debido a que esta organización sigue una política de expansión territorial, que comúnmente practican los líderes de comercio en vía pública, ocasiona, con frecuencia, enfrentamientos entre comerciantes de diversas agrupaciones<sup>94</sup>.

Mientras que la Unión Cívica de Comerciantes Ambulantes del Centro y Chapultepec, liderada por Magdalena Acuña, cuenta con aproximadamente 280 afiliados y controla una cuadra de Venustiano Carranza. Por su parte la Asociación Comercial, Deportiva y Cultural para Débiles Visuales A.C., encabezada por Miguel Ángel Huerta, también tiene 280 miembros, esta organización trabaja en calles como: Regina, Mesones, Correo Mayor y El Carmen, esta última catalogada como una zona de muy alta densidad<sup>95</sup>.

Por otra parte, la Asociación de Comerciantes que Ejercen sus Actividades en la Vía Pública, 16 de Septiembre A.C., dirigida por Marcela González Jiménez, con alrededor de 130 afiliados, realiza su actividad en cinco cuadras de 16 de Septiembre, en el tramo Eje Central-Plaza de la Constitución y una cuadra de Palma, todas estas

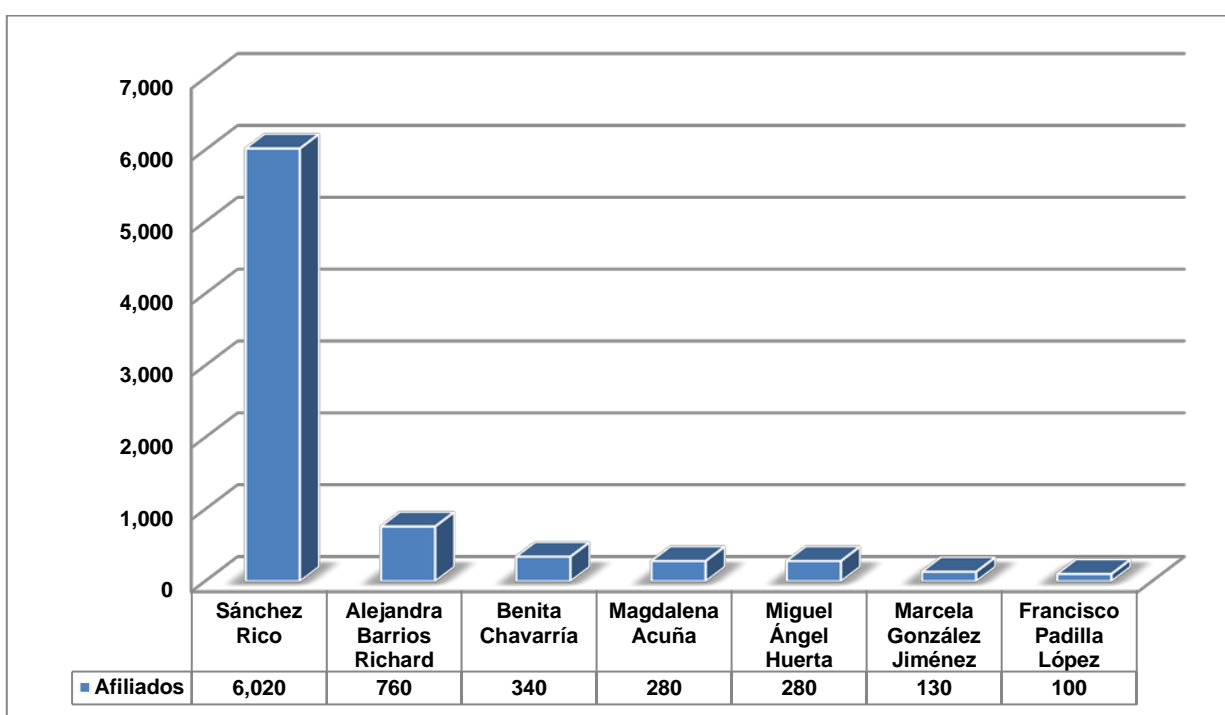
---

<sup>93</sup> Benjamín MÉNDEZ BAHENA, *Op. Cit.*, p. 104.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 105.

calles con baja densidad de comercio en vía pública. Mientras que la organización denominada Artesanos y Vendedores del Centro A.C., encabezada por Francisco Padilla López, con cerca de 100 miembros, trabaja a un costado de la Catedral Metropolitana y en calles como República de Guatemala<sup>96</sup>. La gráfica II. 1, muestra de manera más detallada la distribución del comercio ambulante en el Centro Histórico.



Gráfica II. 1 Distribución del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México. (Número de afiliados por organización)<sup>97</sup>.

Es importante señalar que a diferencia del comercio establecido, el comercio ambulante se apropia del espacio público, espacio que pretende ordenar el gobierno del Distrito Federal. Por ello,

<sup>96</sup> Benjamín MÉNDEZ BAHENA, *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>97</sup> Elaboración propia con información de la Delegación Cuauhtémoc.

antes de analizar la política pública utilizada para reubicar a los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México en 2007, es necesario explicar qué es el espacio público y cuáles son sus formas de apropiación.

## 2.2 Apropiación material del espacio público

Se les llama espacios públicos a los recursos materiales de uso común que están a cargo de la administración pública del Estado como plazas, calles, aceras, avenidas, jardines, parques, entre otros.<sup>98</sup> De acuerdo con Rabotnikof las diferencias entre espacios públicos y espacios privados son las siguientes:

- Los espacios públicos son de fácil acceso, pueden ser utilizados por todos y no son excluyentes, mientras que los espacios privados son de difícil acceso y su uso está restringido.
- Los espacios públicos no pueden ser apropiados legalmente por un individuo, a diferencia de los espacios privados, los cuales están sujetos a formas de protección jurídica.
- Los espacios públicos son lugares en donde la conducta de la gente está regulada por la posibilidad de ser observada por los

---

<sup>98</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. *Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*, [http://WWW.semana.com/documents/Doc-1268\\_200674.pdf](http://WWW.semana.com/documents/Doc-1268_200674.pdf), recuperado el 22 de diciembre de 2011.

demás, en tanto en los espacios privados la conducta puede estar libre de la observación<sup>99</sup>.

Por su condición de bienes no excluyentes, en donde a nadie se le puede impedir el acceso, los espacios públicos han sido puestos en tela de juicio en cuanto a las formas de apropiación que se les da. En este sentido, la forma que se pretende abordar corresponde a la apropiación material, la cual se refiere a la ocupación física y, con ello, a la exclusión de otros posibles usuarios del espacio. Un ejemplo de apropiación material es el comercio ambulante del Centro Histórico de la Ciudad de México, el cual involucra la ocupación física del espacio público que priva a otros de su disfrute, como el transitar libremente por las calles, el uso de las aceras y el uso del Centro Histórico como lugar de esparcimiento.

Es importante señalar que varios programas de ordenamiento del comercio en vía pública se amparan en el principio de libre circulación para prohibir actividades que dificultan el libre tránsito de la gente, como por ejemplo, el comercio ambulante. Pero estos programas no hacen sino reflejar la concepción actualmente hegemónica del espacio público. Sennet menciona que a partir de la década de los setenta, el espacio público de las grandes ciudades ha favorecido la movilidad de los individuos. También señala que la saturación de vialidades y bloque de entradas y salidas de escuelas y

---

<sup>99</sup> Nora RABOTNIKOF. *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2003, p. 9.

hospitales provocan molestias en las personas, además de riesgos adicionales en casos de emergencias o catástrofes<sup>100</sup>.

Otra de las consecuencias del comercio ambulante en el Centro Histórico es la generación de basura, desorden y delincuencia, además del robo de luz. Según Monnet, estas acciones contradicen la idea de Centro Histórico que se ha venido consolidando en Latinoamérica desde 1970, sustentada en el discurso de la conservación del patrimonio histórico para incrementar la inversión privada y el turismo internacional<sup>101</sup>. Por lo que, el gobierno del Distrito Federal ha intentado solucionar este problema mediante la implementación de diversos programas de ordenamiento del comercio ambulante.

### **2.3 Limitantes para la adquisición de predios por parte de los ambulantes**

En la Ciudad de México, existen formas de apropiación del espacio público reguladas por leyes y reglamentos como el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1998 en donde se establecen los pagos por concepto de

---

<sup>100</sup> Richard SENNETT. *El declive del hombre público*, Barcelona, Edicions 62, 2001, p. 43.

<sup>101</sup> Jerome MONNET. “Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los Centros Históricos en América Latina”, en Patricia RAMÍREZ KURI. *Espacios públicos y reconstrucción de la ciudadanía*, México, Porrúa, 2003, p. 105.

aprovechamiento de uso de suelo<sup>102</sup>, pero también, por formas ilegales que favorecen a ciertos individuos mediante beneficios económicos.

Por ejemplo, para que una persona pueda vender en la vía pública, tiene que hablar con el líder de la organización de comerciantes ambulantes, el cual le asignará un espacio para vender, por el uso de dicho espacio se tendrá que pagar una cuota diaria al líder de la organización. Según Silva Londoño, una parte de este dinero se utilizará para sobornar a las autoridades. En el caso del Centro Histórico, algunas de sus calles y plazas se convirtieron en zonas de control de liderazgos protegidos por la autoridad.

Una de las acciones realizadas por el gobierno del Distrito Federal para regular el comercio en el Centro Histórico de la Ciudad de México es la promoción de predios, es decir, hacer rentables los edificios del Centro Histórico mediante el uso comercial. Esto significa que para tener el derecho de uso del suelo habría que contar primero con la propiedad privada del mismo. A pesar del deseo de convertir a los comerciantes ambulantes en propietarios de predios promovidos por el gobierno del Distrito Federal, la principal limitante es el precio del suelo<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> *Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1998.

<sup>103</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No.2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

Para el gobierno del Distrito Federal, los problemas derivados del comercio en la vía pública son:

- Inseguridad y falta de control sobre el comercio en la vía pública. Usos no autorizados del espacio público, prácticas de corrupción y asaltos, que en su conjunto producen malestar y miedo en la ciudadanía.
- Deterioro del espacio público. Generación de basura y uso indebido de fuentes de energía eléctrica, daño a la infraestructura pública a través de la fijación de elementos de protección de lluvia y de sol en postes y semáforos, rejas y edificios públicos.

Por lo que, el comercio en la vía pública representa uno de los principales retos del ordenamiento territorial, no sólo por los problemas que genera, sino también porque es una opción ante el desempleo. Desde la perspectiva de la supervivencia, el comercio en la vía pública se explica como el resultado de la presión que ejerce el excedente de capital humano sobre el empleo, ante una insuficiencia de puestos de trabajo en el sector formal. Sin embargo, hay personas que se excluyen voluntariamente de este sector, ya que les resulta más redituable ofrecer sus mercancías en la calle<sup>104</sup>.

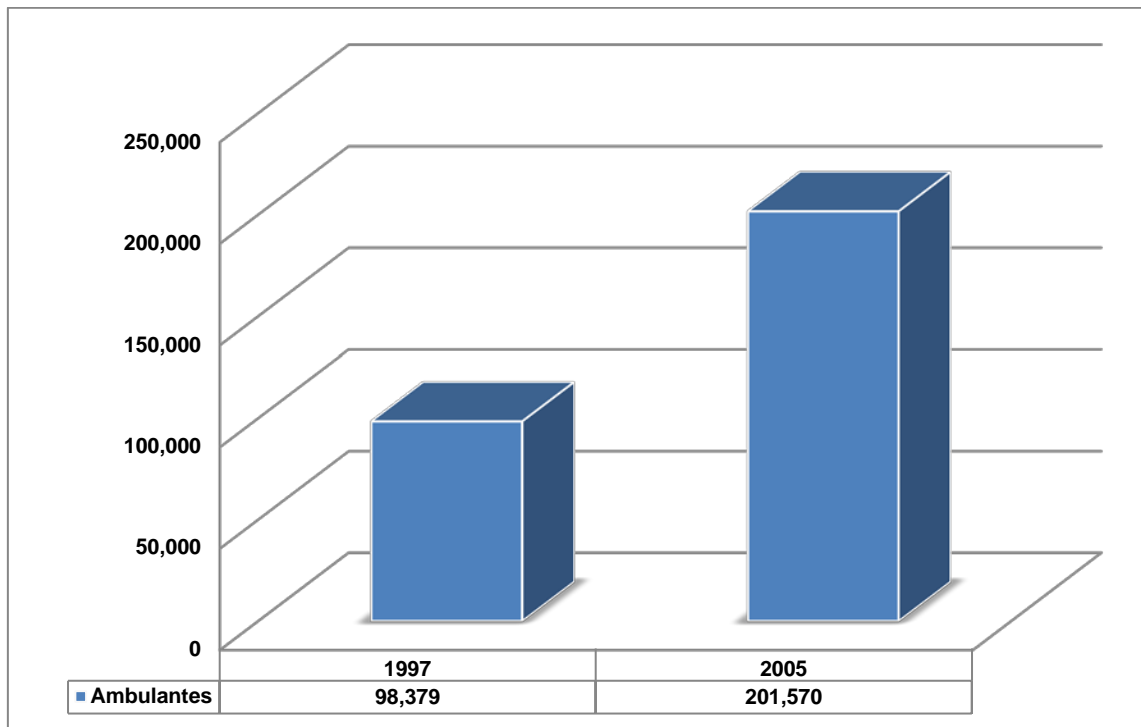
---

<sup>104</sup> Sara OCHOA LEÓN. *Economía informal: Evolución reciente y perspectivas*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Economia%20informal.pdf>, recuperado el 8 de enero de 2013.

De acuerdo al estudio básico para el ordenamiento del comercio en vía pública, realizado por el Departamento del Distrito Federal en 1997, existían 98,379, comerciantes informales en la Ciudad de México distribuidos en 79,851 puestos. Para el 2005, según el estudio del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México de la UNAM y el Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, en la zona metropolitana del Valle de México existían aproximadamente 201,570 vendedores ambulantes. Asimismo, las delegaciones donde se concentraba más esta actividad eran Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón e Iztapalapa<sup>105</sup>. La gráfica II. 2, muestra la evolución del comercio ambulante en el Distrito Federal entre los años 1997 y 2005.

---

<sup>105</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No.2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cespo/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.



Gráfica II. 2 Comercio ambulante en el Distrito Federal, 1997-2005.  
(Número de personas)<sup>106</sup>.

Por lo que, el crecimiento del comercio ambulante en años recientes representa uno de los problemas económicos y sociales más importantes en el Distrito Federal. El comercio ambulante es considerado una forma de competencia desleal por los comerciantes establecidos, debido a que evaden obligaciones fiscales, pero también, porque afectan la vía pública, particularmente en algunas zonas clasificadas como históricas o de relevancia turística, como lo es el Centro Histórico. Por tal motivo, las autoridades han diseñado programas para reducir este problema, no sólo por sus repercusiones

---

<sup>106</sup> Elaboración propia con información del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

económicas, sino también para presentar una imagen diferente y ordenada del espacio público.

Desde 1988, los diferentes gobiernos del Distrito Federal han desarrollado políticas de ordenamiento del comercio en la vía pública, incluyendo su regularización. Sin embargo, estas políticas no han tenido los efectos esperados por las autoridades ni los deseados por comerciantes establecidos y vendedores ambulantes.

Las autoridades, han intentado ordenar el comercio ambulante a partir del mejoramiento del espacio público. Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal y los intereses político-partidistas han posibilitado la permanencia de los comerciantes ambulantes en las calles del Centro Histórico.

Los resultados que obtuvieron las políticas de ordenamiento del espacio público en la Ciudad de México, muestran las dificultades por las que atraviesa el gobierno del Distrito Federal para legalizar y reubicar al comercio ambulante. Las autoridades han pasado del retiro de puestos a la promoción de predios para reubicar a los ambulantes, con la finalidad de solucionar dos problemas: impedir que miles de personas ocupen la vía pública para vender y lograr que se legalice a quienes trabajan en estas condiciones, mediante el pago de impuestos.

## **2.4 Relaciones clientelares en el comercio ambulante**

Los comerciantes ambulantes se agrupan en organizaciones para evitar su retiro de las calles, por lo que, sus miembros no tienen

ningún inconveniente en entablar relaciones de tipo clientelar con las autoridades, siempre y cuando les garanticen su permanencia en el espacio público<sup>107</sup>.

Para Méndez Carrión, el clientelismo es una forma de intercambio dual que se da entre actores de poder y estatus desigual<sup>108</sup>. En este sentido, los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México, pasan de la informalidad a la formalidad organizativa, pues todos ellos crean asociaciones civiles ante notarios públicos, lo cual les facilita el reconocimiento e interlocución frente a las autoridades públicas y les da la oportunidad de ocupar una parte del espacio público para vender.

Según Cross, es casi imposible vender en la calle, si antes no se está incorporado a una organización, la cual asume el papel de representante frente al gobierno. Las prácticas clientelares son muy comunes entre los vendedores ambulantes. En algunos casos acaban dependiendo del líder de la organización cuyo poder termina siendo muy fuerte, incluso hasta extorsionar y manipular a sus agremiados para beneficio personal. Es decir, los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes pueden obligar a sus miembros a pagar altas cuotas y a acudir a las manifestaciones políticas mediante la

---

<sup>107</sup> Amparo MÉNDEZ CARRIÓN. *Clientelismo electoral y barriadas: perspectiva de análisis*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985, p. 3.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 3.

amenaza de suspender o cancelar su calidad de miembros, lo cual les impediría vender sus mercancías en la vía pública<sup>109</sup>.

A pesar de que esta práctica es ilegal las autoridades la permiten, ya que gobierno y líderes se necesitan para definir los objetivos de los programas de ordenamiento territorial, por lo que se necesita establecer acuerdos con las organizaciones, pero debido a su tamaño sólo se negocia con los líderes. A cambio de apoyo electoral, el partido en el gobierno otorga permisos para vender en la calle.

Por lo que, la relación clientelar entre los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes y la autoridad pública beneficia a las dos partes. Debido a esto es casi imposible que una política pública de ordenamiento territorial pueda reducir el comercio ambulante en su totalidad. Por un lado, el gobierno quiere reducir el comercio en la vía pública y por otro, garantiza la permanencia de los comerciantes ambulantes a cambio de apoyo para sus candidatos en épocas de elección.

Es más fácil que el partido político en el gobierno abandone el poder cuando el resultado electoral no le favorece a que desaparezcan las organizaciones de comerciantes ambulantes, tal como ocurrió en 1997 cuando el PRI pierde las elecciones en el Distrito Federal. Sin importar si el partido en el gobierno es el PRI o el PRD, los comerciantes ambulantes lo apoyan a cambio de permisos para vender en la calle.

---

<sup>109</sup> John CROSS. "El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismo histórico en la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, p. 97.

De acuerdo con Stamm las características del clientelismo presentes en el funcionamiento de las organizaciones de comerciantes ambulantes son las siguientes:

- La mediación forzada. Los comerciantes ambulantes se ven forzados a integrarse en una organización para obtener el permiso de vender en la calle.
- La negociación obligatoria con el partido en el gobierno. Las organizaciones de comerciantes ambulantes se ven obligadas a negociar con el partido en el gobierno para obtener los permisos de sus miembros<sup>110</sup>.

A pesar de que las organizaciones de comerciantes ambulantes son controladas por los partidos políticos. Por medio de esta relación clientelar, los líderes de los comerciantes ambulantes pueden llegar a ocupar cargos públicos importantes. Por lo que los partidos políticos son utilizados por las organizaciones de comerciantes ambulantes para cumplir con sus objetivos.

Según Foweraker, el clientelismo es el centro de la cultura política mexicana. Debido a que en muchas ocasiones, las decisiones de los gobernantes son arbitrarias, la participación política se realiza con cautela a través de padrinos y de intermediarios. El sistema se

---

<sup>110</sup> Caroline STAMM. *La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, [http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE\\_51\\_PDF/Stamm\\_51\\_2007.pdf](http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_51_PDF/Stamm_51_2007.pdf), Recuperado el 3 de Mayo de 2011.

sustenta en una mezcla política de coerción y cooptación, concesión y represión. Las personas no actúan de manera individual por el alto costo que representa, además de los benéficos inciertos. Por lo que, prefieren las peticiones grupales para obtener beneficios gubernamentales<sup>111</sup>.

## **2.5 Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México (2007)**

### **2.5.1 Antecedentes**

El 7 de marzo de 2007, el jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, anunció el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México. Sin explicar la forma en que se realizaría, propuso como fecha límite para su retiro el 12 de octubre del mismo año.

En un principio, las organizaciones de comerciantes ambulantes manifestaron su preocupación por el anuncio del gobierno del Distrito Federal, para retirarlos de su lugar de trabajo, ya que no se les informó en dónde serían reubicados.

Por su parte, los empresarios dudaron de la efectividad de la propuesta, al señalar que si bien representaba un duro golpe para la piratería, la mala situación económica por la que atravesaba el país impedía que se generaran empleos formales, por lo que, ante el

---

<sup>111</sup> Joe FOWERAKER. “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades*, núm. 26, abril-junio, 1995, p. 17.

desempleo, los comerciantes ambulantes volverían a ocupar las calles del Centro Histórico<sup>112</sup>.

Cuatro meses después de que el jefe de gobierno anunció el retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico, aún no se sabía cuáles serían los mecanismos para generar algún acuerdo entre organizaciones de comerciantes ambulantes y gobierno del Distrito Federal.

El 10 de junio, Marcelo Ebrard, anunció la firma de un convenio entre autoridades locales y 33 líderes de comerciantes ambulantes para liberar el perímetro “A” del Centro Histórico. Un mes después el gobierno del Distrito Federal comenzó a expropiar algunos predios en el Centro Histórico para reubicar a los comerciantes ambulantes.

La mayoría de los predios seleccionados para reubicar a los comerciantes ambulantes se encontraban semi destruidos, habían sido abandonados por sus dueños o eran edificios históricos. Esto último, generó conflictos entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno federal, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, encargado de la protección del patrimonio histórico del país<sup>113</sup>.

Derivado de este conflicto, el gobierno del Distrito Federal anunció que ante la falta de predios para reubicar al comercio ambulante del perímetro “A” del Centro Histórico, algunos

---

<sup>112</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO. “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México 1990-2007”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, p. 217.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 220.

comerciantes deberían de regresar a las plazas comerciales construidas en 1993. Lo cual complicó más la reubicación de los ambulantes, ya que comenzaron a pelear por los locales que el gobierno pretendía repartir. Por lo que, la situación era difícil, ya que todos los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes exigían lo que ellos consideraban los mejores lugares para vender.

Por su parte, los comerciantes ambulantes que no participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal para la entrega de predios, pidieron a las autoridades que se les incluyera en el programa de reubicación. Ante la negativa por parte del gobierno del Distrito Federal para negociar su reubicación, tomaron nuevamente las calles del Centro Histórico, por lo que, el jefe de gobierno, ordenó su retiro del perímetro prohibido. Esta movilización contrastó con el apoyo que ciertas organizaciones de ambulantes otorgaron al PRD, así como al jefe de gobierno Marcelo Ebrard.

El 11 de octubre de 2007, el gobierno del Distrito Federal puso un cerco policiaco conformado por 1,200 elementos para evitar que los comerciantes ambulantes volvieran a ocupar las calles del perímetro “A” del Centro Histórico<sup>114</sup>. Finalmente, algunas de las organizaciones de comerciantes ambulantes, aceptan su reubicación. Sin embargo,

---

<sup>114</sup> *Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

los miembros de las organizaciones con las que no se negoció, permanecieron como toreros<sup>115</sup> en las calles del Centro Histórico.

### **2.5.2 Aplicación del programa**

El Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México emitido por la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, ha hecho hincapié en que es del interés del gobierno del Distrito Federal, la recuperación de las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México, la inversión privada, la creación de empleos, la creación de espacios en donde se difunda la cultura e historia nacional y local, así como el ordenamiento y la reubicación de los comerciantes ambulantes en inmuebles seguros, habilitados para ellos mediante la creación de corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico en general, destinados a promover el turismo en la zona<sup>116</sup>.

Dicho programa justifica su acción con la mala situación económica por la que atraviesa la capital del país, ya que el comercio ambulante en el Distrito Federal, representa la única fuente de ingreso

---

<sup>115</sup> Los toreros son las personas que ofrecen sus mercancías en trozos de tela o plástico, lo cual les permite huir con rapidez cuando escuchan a la patrulla. Después de que la policía se ha marchado, los comerciantes ambulantes se vuelven a instalar en la vía pública.

<sup>116</sup> *Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

para una gran parte de la población, esta práctica se lleva a cabo con mayor frecuencia en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México, el cual presenta un alto nivel de deterioro en sus edificios y calles, favoreciendo la inseguridad y delincuencia<sup>117</sup>.

Población a atender:

Los beneficiarios del Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular lo constituyen los 15 mil comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México, reubicados en los predios habilitados por la Administración Pública del Distrito Federal para realizar esta actividad.

Términos del programa:

- Son beneficiarios de este programa que inició en octubre de 2007, todos los comerciantes reubicados y que aparezcan en el padrón elaborado por la Dirección General de Programas Delegacionales.
- Son responsables del cumplimiento de este programa, las dependencias del gobierno del Distrito Federal cuyas actividades están relacionadas con el objetivo del mismo como la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, la

---

<sup>117</sup> *Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre otras<sup>118</sup>.

Objetivos del programa:

- Impulsar la creación de corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico.
- Realizar programas de difusión de los nuevos espacios comerciales.
- Incorporar a los comerciantes beneficiarios en los programas de apoyo social de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Facilitar a los comerciantes créditos.
- Garantizar la seguridad y el orden en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México.
- Impulsar programas para rehabilitar la infraestructura en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México.
- Poner vigilancia en cada uno de los corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico<sup>119</sup>.

Los principales recursos utilizados en este programa fueron económicos, ya que de octubre de 2007 a junio de 2008, se entregaron 15 mil créditos a los comerciantes reubicados. Cada

---

<sup>118</sup> *Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

microcrédito fue distribuido en cuatro cheques por una cantidad de 1,300 pesos, dando un total de 5,200 pesos por comerciante. En cuanto a los 47 predios destinados a la reubicación de los comerciantes, éstos se encuentran fuera del perímetro “A” del Centro Histórico<sup>120</sup>.

## **2.6 Reacciones de los comerciantes ambulantes en torno al programa**

El 12 de octubre de 2007, fueron retirados cerca de 19,500 comerciantes ambulantes que trabajaban en el Centro Histórico. Ese día, el jefe de gobierno, sus colaboradores y los medios de comunicación recorrieron las calles con un grupo de notarios de la ciudad para verificar que no se encontrara ninguna persona vendiendo en las calles del perímetro “A” del Centro Histórico. Una vez realizada la inspección, el gobierno del Distrito Federal autorizó la salida a las cuadrillas de trabajadores para que limpiaran las calles liberadas. A partir de ese momento, se conformó un cerco policíaco con más de 1,200 elementos para evitar que los comerciantes ambulantes volvieran a ocupar las calles<sup>121</sup>.

La negociación de predios con algunos de los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes posibilitó la recuperación

---

<sup>120</sup> *Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

<sup>121</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO, *Op. Cit.*, p. 212.

de las calles del Centro Histórico sin violencia, lo cual no habían logrado las anteriores administraciones debido a la poca disposición por parte de las autoridades y líderes de comerciantes ambulantes para dialogar y generar acuerdos.

A diferencia de las acciones realizadas en el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular que contemplaba la construcción de plazas comerciales, esta vez el gobierno entregó predios mediante un Permiso Administrativo Temporal Renovable. Estos predios se entregaron sin construcción debido a que el gobierno del Distrito Federal no contaba con el presupuesto requerido<sup>122</sup>.

Para la entrega de predios, a cada una de las organizaciones de comerciantes ambulantes se le entregó un espacio equivalente al que ocupaban en la calle. Además de los predios entregados, el gobierno del Distrito Federal otorgó a cada uno de los miembros de las organizaciones con las que negoció un incentivo económico para que abandonaran las calles.

Sin embargo, algunos predios entregados durante el Programa del Reordenamiento de Comerciantes Informales del Centro Histórico de la Ciudad de México quedaron vacíos y pronto los comerciantes ambulantes intentaron regresar a las calles por la disminución de sus ventas y las elevadas cuotas de los créditos otorgados<sup>123</sup>.

Cuando los comerciantes ambulantes intentaron tomar nuevamente las calles del Centro Histórico, no abandonaron en su totalidad los predios en que habían sido reubicados, pues los dejaron

---

<sup>122</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO, *Op. Cit.*, p. 221.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 220.

a cargo de un familiar, los rentaron, o los convirtieron en bodegas para guardar sus mercancías<sup>124</sup>.

Por su parte, los miembros de las organizaciones que no participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal comenzaron a manifestarse en las calles porque no fueron incluidos en el programa de reubicación, por lo que, al no tener un lugar para vender buscaron donde ofrecer sus mercancías. Sin embargo, la gran mayoría intentó ocupar nuevamente las calles del Centro Histórico toreando a las autoridades encargadas de vigilar el perímetro restringido.

En la actualidad, a poco más de cinco años de la implementación del Programa del Reordenamiento de Comerciantes Informales del Centro Histórico de la Ciudad de México, el ambulante se ha reducido en esta zona. Sin embargo, el problema de los toreros sigue estando presente. En general, el desalojo de los comerciantes ambulantes del perímetro "A" del Centro Histórico de la Ciudad de México en 2007, permitió la llegada de tiendas de autoservicios, como 7-Eleven y Oxxo, por sólo mencionar algunas.

---

<sup>124</sup> Caroline STAMM. *La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, [http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE\\_51\\_PDF/Stamm\\_51\\_2007.pdf](http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_51_PDF/Stamm_51_2007.pdf), Recuperado el 3 de Mayo de 2011.

## **2.7 Recapitulación**

El Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México de 2007, logró reducir el comercio en la vía pública. Este programa consiste en reubicar a los comerciantes ambulantes en sitios que no afecten los monumentos y edificios históricos, el gobierno a través de la creación de corredores comerciales, áreas verdes y espacios peatonales, pretende responder a las demandas de la ciudadanía.

Este programa de ordenamiento, promueve un espacio público que posibilita a todas las personas hacer uso de él, ya que a través de este programa se intentan recuperar las calles del Centro Histórico para disfrute de todos, por lo que, el gobierno del Distrito Federal busca la reubicación del comercio ambulante en otros sitios. El objetivo de crear corredores comerciales y áreas verdes, como propone el programa, fomenta la creación de un espacio que permita mejorar la convivencia social.

A pesar de que el comercio en la vía pública es una opción ante el desempleo, el gobierno del Distrito Federal asume que es una actividad que es necesario ordenar, aunque él mismo no tiene la capacidad para terminar con el ambulante en su totalidad, ya que existen prácticas clientelares que impiden el desalojo de los comerciantes ambulantes de las calles del Centro Histórico.

Por medio de las relaciones clientelares entre el PRD y líderes de comerciantes ambulantes se ha posibilitado la permanencia del comercio en las calles del Centro Histórico y en el mejor de los casos

la reubicación temporal de los comerciantes ambulantes en predios promovidos por el gobierno del Distrito Federal.

Esta asociación beneficia a ambas partes, ya que los líderes promueven la permanencia temporal en las calles de sus representados, por medio del apoyo a los partidos en el gobierno, mientras que los partidos políticos consiguen votos para sus candidatos.

### **CAPÍTULO III**

#### **El retiro de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México en 2007. Un análisis de la política pública en la materia**

A partir de 1987, se ha presenciado un notorio incremento de la importancia atribuida a la conservación del Centro Histórico de la Ciudad de México, en el discurso de los gobiernos del Distrito Federal, según se dice, debido a su posible contribución al desarrollo social y económico. El retiro de los comerciantes ambulantes es uno de los primeros pasos en la revitalización del Centro Histórico, el cual es visto como un factor importante para incrementar la inversión privada, el turismo nacional e internacional, además de fortalecer la identidad nacional.

El Distrito Federal ha llevado a la práctica políticas públicas para regular el comercio en la vía pública, principalmente en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Sin embargo, antes de 2007, no se habían puesto en práctica mecanismos que garantizaran la recuperación permanente del espacio público, pues los comerciantes ambulantes volvían a ocupar las calles del Centro Histórico. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo II, hay varios problemas que han obstaculizado el retiro de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico, entre los que destacan las relaciones sociopolíticas con las organizaciones de los comerciantes ambulantes.

El presente capítulo tiene por objetivo explicar cómo se convierte en problema público el comercio ambulante del Centro

Histórico de la Ciudad de México. De igual forma, se pretende identificar y analizar los principales bandos, programas y acciones que se han puesto en marcha para solucionar el problema de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México.

### **3.1 Los ambulantes en el Centro Histórico de la Ciudad de México como problema público**

*En 1987 la UNESCO declaró al Centro Histórico de la Ciudad de México Patrimonio de la Humanidad. El gobierno del Distrito Federal se comprometió con la UNESCO para crear un programa que ayudara a definir las líneas estratégicas de conservación del sitio. A partir de este momento, el problema del comercio ambulante ingresa a la agenda pública, ya que se le relacionó con la pérdida del patrimonio histórico<sup>125</sup>. Es importante señalar que la constante presión que habían venido ejerciendo los comerciantes establecidos sobre el gobierno para que interviniera en el problema de los comerciantes ambulantes, también facilitó su ingreso a la agenda pública. Según el gobierno del Distrito Federal, las viejas prácticas clientelares, habían favorecido la expansión del comercio ambulante a más de la mitad de las áreas de monumentos y edificios históricos.*

Miles de personas desempleadas vieron en el comercio ambulante su única alternativa de subsistencia. El Centro Histórico se

---

<sup>125</sup> Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. *Página de inicio*, <http://www.fideicomisocentrohistorico.com.mx>, Recuperado el 16 de agosto de 2012.

perdió como espacio público, sobre todo en el perímetro “A”, el cual concentra la mayor parte de monumentos y edificios históricos. El crecimiento sin control del comercio ambulante provocó que el deterioro del Centro Histórico se volviera imparable y la inseguridad se apropiara de sus calles<sup>126</sup>.

Según el gobierno del Distrito Federal *algunos problemas asociados al comercio ambulante en el Centro Histórico son la obstrucción de la vía pública, daño a los monumentos y edificios históricos, generación de basura, desorden, corrupción, delincuencia, robo de luz y evasión de impuestos, además de fomentar otras actividades ilícitas como la piratería*<sup>127</sup>.

En 1989, el gobierno del Distrito Federal intentó retirar a los comerciantes ambulantes de las principales calles del Centro Histórico para mejorar la circulación vial. Sin embargo, esta acción, lejos de resolver el problema del comercio ambulante, favoreció su expansión a otras calles del Centro Histórico.

Más allá de tomar las calles para vender, las organizaciones de comerciantes ambulantes comenzaron a tomar las calles para protestar. En estas movilizaciones, además de exigir al gobierno del

---

<sup>126</sup> Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. *Página de inicio*, <http://www.fideicomisocentrohistorico.com.mx>, Recuperado el 16 de agosto de 2012.

<sup>127</sup> Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de julio de 1997.

Distrito Federal que les dejara vender en las calles del Centro Histórico, culparon a los comerciantes establecidos por su retiro<sup>128</sup>.

En medio de estas expresiones de inconformidad, los conflictos entre organizaciones de comerciantes ambulantes por el control de las calles se hicieron cada vez más recurrentes y violentos. De manera paralela a los conflictos entre comerciantes ambulantes, los comerciantes establecidos del Centro Histórico pidieron al gobierno del Distrito Federal que interviniera en el conflicto.

Ante la incapacidad por parte del gobierno para resolver el problema, los comerciantes formales cerraron sus establecimientos y suspendieron el pago de impuestos. Además de esta medida, comenzaron a manifestarse en las calles para exigir al gobierno que despejara las calles del Centro Histórico<sup>129</sup>.

Los conflictos descritos trasladaron el problema del comercio ambulante de las calles del Centro Histórico a la entonces *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* en 1991, la cual se encargó de coordinar una serie de audiencias en donde se *discutió y evaluó la posibilidad de reglamentar el comercio ambulante*. Durante estas audiencias, se propuso incorporar a los comerciantes ambulantes al régimen fiscal y se analizó la posibilidad de otorgarles permisos para vender en la vía pública. Sin embargo, esta propuesta no fue

---

<sup>128</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO. "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México 1990-2007", en *Revisa Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, p. 208.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 206.

aprobada<sup>130</sup>. El 12 de julio de 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió el Bando por el que se prohibió el comercio en la vía pública. Cabe señalar que la formulación de este Bando se desarrolló en el marco del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, puesto en marcha en julio de 1992.

Este programa contemplaba la construcción de 29 plazas comerciales en las que se reubicarían a 10 mil comerciantes ambulantes que ocupaban las calles del Centro Histórico<sup>131</sup>. Luego de estas acciones, los comerciantes ambulantes desalojaron las calles del Centro Histórico, las cuales permanecieron sin comerciantes ambulantes durante algún tiempo. Sin embargo, este momento de recuperación del Centro Histórico pronto se vio truncado por la crisis de 1994. Las plazas comerciales construidas quedaron vacías y pronto los comerciantes ambulantes regresaron a las calles por las bajas ventas y las elevadas cuotas de los créditos otorgados<sup>132</sup>.

Desde entonces, las políticas hacia el comercio ambulante presentaron una serie de deficiencias: en 1998 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento del Comercio en Vía Pública, en el cual se reconocía el derecho al trabajo, se permitía el comercio en espacios públicos delimitados y se proponía una revisión al bando de 1993. Si bien el gobierno del PRD intentó romper con las grandes

---

<sup>130</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO, *Op. Cit.*, p. 202.

<sup>131</sup> *Bando*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

<sup>132</sup> Si se desean más detalles al respecto, consúltense los trabajos de Antonio Azuela, Carlos Salas, Caroline Stamm, Diana Alejandra Silva Londoño, John Cross, entre otros.

organizaciones que surgieron durante el priísmo, apoyando otras organizaciones de nuevos líderes del partido o tratando de mantener algún vínculo con los líderes priístas, no se promovió una mayor democracia interna de las organizaciones. Estos intentos, posibilitaron el incremento de las organizaciones de comerciantes ambulantes, dificultando también cualquier otro desalojo que solamente fue posible hasta 2007<sup>133</sup>.

### **3.2 Análisis de las políticas**

Por los problemas que ocasiona el comercio ambulante, relacionados principalmente con el uso de las vías y áreas públicas, la implementación de acciones destinadas a la solución del problema del comercio en la vía pública resulta muy importante. El gobierno del Distrito Federal ha puesto especial énfasis en los vendedores ubicados en el perímetro “A” del Centro Histórico, debido a que dificultan la conservación de esta área histórica al fijar elementos de protección que dañan los edificios públicos, además de generar basura y robarse la luz.

En la actualidad la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública es la encargada de regular el comercio en la vía pública. A continuación se mencionan las concepciones dominantes de ordenamiento territorial en el Distrito

---

<sup>133</sup> Diana Alejandra SILVA LONDOÑO, *Op. Cit.*, p. 212.

Federal y los principales bandos, programas y acciones que han intentado explicar y solucionar el problema de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México.

### **3.2.1 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante en el Distrito Federal, 1989-1997: periodo priísta**

El ordenamiento territorial fue concebido como un instrumento para evitar la anarquía urbana. El gobierno del Distrito Federal intervino directamente en los problemas públicos tratando de conciliar los intereses sociales, además de negociar la aceptación de los programas de ordenamiento territorial, evitando que cada quien hiciera lo que quisiera en materia de usos de suelo.

En el caso del Centro Histórico, los beneficiarios de los programas de ordenamiento del comercio en vía pública fueron las organizaciones de comerciantes ambulantes que participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal. Las autoridades otorgaron permisos para vender en la vía pública, hasta que concluyó la construcción de las plazas comerciales en que serían reubicados los comerciantes ambulantes. Para que los comerciantes ambulantes desalojaran las calles del Centro Histórico sin oponer resistencia, el gobierno del Distrito Federal les regaló refrigeradores, balanzas, entre otras cosas<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> John CROSS. “El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismo histórico en la Ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, p. 100.

Según Cross, estas políticas politizaron el ambulante al obligar a los comerciantes a organizarse dentro del PRI y al establecer una serie de prácticas que garantizaban los derechos de dichos comerciantes organizados a vender en vía pública y posteriormente ser reubicados en plazas comerciales<sup>135</sup>. Es decir, el partido político en el gobierno promovió la adquisición de locales ubicados en plazas comerciales a cambio de votos para sus candidatos en épocas de elección.

Los comerciantes ambulantes que se negaron a desalojar las calles del Centro Histórico o que no participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal fueron reprimidos por la policía. Es decir, sólo las organizaciones de comerciantes ambulantes más influyentes y con el mayor número de integrantes tuvieron acceso a plazas comerciales. Sólo a dichas organizaciones se les permitió vender en la calle mientras se terminaban de construir las plazas comerciales: por tanto, los que no eran miembros de organizaciones influyentes fueron golpeados, encarcelados y perdieron sus mercancías<sup>136</sup>. Mostrando el gobierno del Distrito Federal preferencia por ciertos beneficiarios.

Es decir, *la política que siguieron los gobiernos del PRI consistió en incentivar a los comerciantes ambulantes para que abandonaran las calles del Centro Histórico por medio de beneficios económicos a cambio de apoyo para sus candidatos en épocas electorales*. Durante este periodo el clientelismo ayudó a generar

---

<sup>135</sup> John CROSS, *Op. Cit.*, p. 95.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 105.

acuerdos entre autoridades y comerciantes ambulantes. Por otra parte, los comerciantes ambulantes que no se beneficiaron de este programa fueron reprimidos<sup>137</sup>.

### **A) Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México (1990)**

En 1990, la creciente preocupación sobre el rescate del Centro Histórico llevó a la creación del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, que en un principio fue un organismo privado encargado de reunir fondos para la conservación del Centro Histórico, además de promover, gestionar y coordinar ante particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propiciaran la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico de la Ciudad de México<sup>138</sup>. Sin embargo, el crecimiento desmedido del comercio ambulante dificultaba la conservación del Centro Histórico, para 1997, el comercio ambulante se había expandido a más de la mitad de las áreas de monumentos y edificios históricos.

En 2001, el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México se convirtió en un organismo público. Por medio de este se creó un consejo de ciudadanos vinculados al Centro Histórico encabezado por el empresario Carlos Slim. El cual ayudó a crear la

---

<sup>137</sup> John CROSS, *Op. Cit.*, p. 102.

<sup>138</sup> Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. *Página de inicio*, <http://www.fideicomisocentrohistorico.com.mx>, Recuperado el 16 de agosto de 2012.

Fundación del Centro Histórico, enfocada a la participación de la iniciativa privada en la recuperación del Centro Histórico<sup>139</sup>. En 2002, a partir de un pacto entre los empresarios y el gobierno del Distrito Federal se inició la restauración de monumentos y edificios históricos, se crearon viviendas y se puso en marcha una campaña en contra del comercio en la vía pública.

El retiro de los comerciantes ambulantes fue visto como uno de los primeros pasos en la revitalización del Centro Histórico, ya que se le asoció con la pérdida del patrimonio nacional. Un complejo proceso de negociación posibilitó el desalojo de los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico en 2007. 15 mil personas fueron reubicadas en predios que el gobierno del Distrito Federal compró o expropió. Desde entonces el gobierno del Distrito Federal prohibió el comercio ambulante en el perímetro “A” del Centro Histórico<sup>140</sup>.

Después del retiro de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México en 2007, el gobierno del Distrito Federal continuó con la restauración de los monumentos y edificios históricos, la remodelación de plazas y jardines, la rehabilitación de calles, la ampliación de banquetas y el mantenimiento del alumbrado público. El Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, a través de la publicación KM.0 Noticias del Centro Histórico que vio la luz en julio de 2008, intentó informar sobre los programas de gobierno,

---

<sup>139</sup> Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. *Página de inicio*, <http://www.fideicomisocentrohistorico.com.mx>. Recuperado el 16 de agosto de 2012.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

los avances de las obras realizadas y las actividades o eventos que se llevarían a cabo. Sin embargo, esta publicación tiene poca difusión entre los habitantes del Centro Histórico, además de que presenta serias deficiencias en el manejo de información, es decir, se pensaba que sería un material de consulta que permitiría obtener información integral, relacionada con el estudio de las políticas públicas puestas en marcha en el Centro Histórico, además de brindar la posibilidad de que autoridades, especialistas e instituciones involucradas en los proyectos de restauración del Centro Histórico contaran con un espacio para comunicarse entre sí y con la comunidad.

## **B) Bando (1993)**

Este Bando prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993<sup>141</sup>.

Por medio de este Bando el Departamento del Distrito Federal prohibía el comercio en la vía pública salvo en periodos de festividades tradicionales como navidad y fiestas patrias, además de autorizar el establecimiento temporal de puestos semifijos, durante el

---

<sup>141</sup> *Bando*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

desarrollo de dichas festividades. Sin embargo, una vez instalados los comerciantes ambulantes para estas festividades, no fueron retirados.

### **C) Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (1993)**

Este programa prohibió el comercio ambulante en el perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes. Incluía la construcción de 29 plazas comerciales en las que se reubicarían a 10 mil comerciantes ambulantes<sup>142</sup>. Sin embargo, no todas las plazas previstas fueron construidas, y no todas fueron exitosas, pues muchas de ellas quedaron abandonadas debido a su mala ubicación, bajas ventas, poca disposición de los consumidores de entrar a las plazas y la falta de interés de muchos de los comerciantes ambulantes de ser reubicados y retirarse de las calles del Centro Histórico<sup>143</sup>.

Por lo que, estas plazas fueron una solución temporal al problema, ya que los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles del Centro Histórico, sobre todo ante la falta de cumplimiento de la ley por parte de las mismas autoridades que sobornaban a las organizaciones de comerciantes ambulantes para que pudieran ocupar

---

<sup>142</sup> Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación en julio de 1992.

<sup>143</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No.2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

un espacio en la vía pública, además de permitirles conservar sus mercancías y ante permisos temporales para vender en la vía pública en periodos de festividades, que no fueron cumplidos por los ambulantes.

### **3.2.2 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante en el Distrito Federal, 1997-2006: izquierda novata**

A partir de 1997, se reconoce que las políticas públicas son el resultado de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Por lo que, es necesario establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los ciudadanos y grupos sociales organizados, especialmente, en la gestión y evaluación de políticas de ordenamiento territorial. Es decir, son las personas las que generan y dinamizan el proceso para la solución de sus necesidades. Este proceso, abre la oportunidad de que la gente coopere en la solución de los problemas que son comunes<sup>144</sup>.

En el caso del Centro Histórico de la Ciudad de México, el gobierno del Distrito Federal intentó reducir la competencia desleal al reubicar e incorporar a los comerciantes ambulantes en el régimen fiscal, la evasión de impuestos había sido uno de los principales argumentos en contra del comercio en vía pública, por lo que, era necesario solucionar este problema. Por otro lado, con la finalidad de

---

<sup>144</sup> Roberto MELLADO HERNÁNDEZ. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, p. 4.

reducir la piratería el gobierno del Distrito Federal dio asesorías a los comerciantes ambulantes para que tuvieran acceso a mercancías lícitas, todo esto ayudó a nivelar los precios de las mercancías y a que todos los comerciantes tuvieran la misma oportunidad de ventas. Es decir, estos programas de ordenamiento del comercio en vía pública intentaban dar respuesta a las demandas de todos los involucrados en el conflicto, principalmente a las de los comerciantes establecidos.

Los principales afectados con la puesta en marcha de los programas de ordenamiento del comercio en vía pública fueron las organizaciones de comerciantes ambulantes que tenían pocos miembros. De acuerdo al Reglamento de Mercados para el Distrito Federal de 1951, los comerciantes ambulantes podían integrar asociaciones civiles que representaran sus intereses. Con el objetivo de adquirir reconocimiento frente a las autoridades de la ciudad, las organizaciones de comerciantes ambulantes tenían que congregarse a 100 miembros<sup>145</sup>. Por lo que, a las organizaciones que no reunieron el número de miembros requerido para participar en la negociación, no recibieron apoyo del gobierno del Distrito Federal y se les prohibió vender sus mercancías en la vía pública.

*La política que siguieron los primeros gobiernos del PRD consistió en instalar mesas de diálogo en donde participaban organizaciones de comerciantes ambulantes, vecinos, organizaciones de comerciantes formales o establecidos, así como especialistas, vecinos y representantes del gobierno del Distrito Federal para dar a*

---

<sup>145</sup> *Reglamento de Mercados para el Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1951.

*conocer los programas de reordenamiento, recoger las opiniones generadas y conciliar los intereses de los involucrados en el conflicto.*

## **A) Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública (1998)**

El Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1998, tiene por objetivo la regulación y ordenamiento de dicha actividad. Para cumplir con este fin, se proponen tres pasos a seguir:

### 1. Mejorar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad de México

- Una ciudad con calles y plazas no saturadas. El programa de reordenamiento del comercio busca evitar que los espacios públicos se vean invadidos por puestos de comerciantes que afecten la circulación vial.
- El respeto a los derechos de los vecinos. El programa de reordenamiento busca evitar que se afecten los derechos de los vecinos, al impedir que se instalen comerciantes ambulantes afuera de las viviendas, además, intenta reducir la emisión de contaminantes como el ruido y la basura, o el uso indebido de fuentes de energía eléctrica.
- La recuperación del patrimonio artístico y cultural de la ciudad. El programa de reordenamiento busca garantizar un mejor uso de

los monumentos y edificios históricos afectados por el comercio ambulante. Esto incluye no sólo el Centro Histórico de la Ciudad de México, sino también los diversos centros históricos de las Delegaciones del Distrito Federal. Por medio de este programa podrían utilizarse algunos de los inmuebles ubicados en estas áreas patrimoniales para uso comercial incluyendo locales para comerciantes que se retiren de la vía pública<sup>146</sup>.

## 2. Ayudar a los comerciantes ambulantes para que se integren a la economía formal

- Reducir la piratería. El programa de reordenamiento pretende reducir la participación del comercio en vía pública como distribuidor de mercancía ilegal, a través de asesorías para que los comerciantes ambulantes tengan acceso a mercancías lícitas, mejoren sus ventas y modernicen sus puestos haciéndolos más atractivos.
- Incorporación de los comerciantes en la vía pública al régimen fiscal y a la seguridad social. Los comerciantes ambulantes que decidan acogerse al programa tendrán que pagar impuestos. A cambio, el gobierno se compromete a utilizar estos recursos en beneficio de los propios comerciantes ambulantes y de las áreas vecinales afectadas. Los recursos se aplicarán, entre otras cosas, al mejoramiento de instalaciones comerciales,

---

<sup>146</sup> *Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1998.

capacitación de los comerciantes, programas de seguridad pública, entre otros<sup>147</sup>.

### 3. Democratizar y transparentar las políticas y acciones de gobierno

- Terminar con la corrupción. Lo cual ayudará a terminar con las prácticas discrecionales y servirá para que las organizaciones de comerciantes ambulantes se sujeten a la ley, además de impedir que las autoridades abusen de su poder.
- Democratizar la relación del gobierno con las organizaciones de comerciantes. El programa de reordenamiento, por vía del diálogo, la conciliación, el respeto a la ley, a la libertad de asociación, a la autonomía de las organizaciones y a los derechos de los ciudadanos, permitirá una mejor interlocución entre los representantes de los comerciantes y el gobierno, basada en una relación transparente y respetuosa. Por otro lado, permitirá también que las organizaciones se sujeten a la ley y los representantes de las organizaciones mejoren sus mecanismos de gestión con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida de sus agremiados<sup>148</sup>.

Entre otras cosas, el programa comprende la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública,

---

<sup>147</sup> *Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1998.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

emisión de permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública. Sin embargo, *el gobierno del Distrito Federal ha señalado que los vendedores no cumplen con el pago de la cuota diaria correspondiente, que es de 4.50 pesos para el caso de puestos semifijos, de tal forma que para el 2005 se adeudaban 47 millones de pesos al erario*<sup>149</sup>.

## **B) Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc (2000)**

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de septiembre de 2000, señala entre sus principales acciones la construcción de plazas comerciales y la habilitación de espacios públicos que puedan ser concesionados a los vendedores ambulantes.

También promueve el uso habitacional en aquellas zonas que cuenten con buena accesibilidad, redes de servicio y equipamiento suficiente, para lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente, como lo establece el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante el aprovechamiento de áreas

---

<sup>149</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No.2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

baldías y de construcciones obsoletas, la reutilización de zonas habitacionales viejas, el aprovechamiento de patios grandes y la reutilización de los espacios en zonas industriales sin servicio para la construcción de vivienda nueva, mediante conjuntos habitacionales de interés social y popular<sup>150</sup>.

### **C) Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México (2003)**

En este acuerdo, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2003 se menciona que *corresponde al jefe de gobierno del Distrito Federal dictar las reglas a las que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes públicos*, también establece que, excepto aquello perteneciente a la federación en términos de legislación, *son bienes públicos del Distrito Federal las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares y las plazas, calles, avenidas y viaductos, paseos, jardines y parques públicos*<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 7 de septiembre de 2000.

<sup>151</sup> Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2003.

En el marco de este acuerdo se realizan acciones conjuntas entre la Delegación Cuauhtémoc y el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Oficialía Mayor. Al Secretario Ejecutivo de la Comisión, que recae en el titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, le corresponde expedir y revocar las autorizaciones para vender en las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México<sup>152</sup>.

Cuando inicio este acuerdo se consideraba que existían 12 mil ambulantes en el perímetro “A”, agrupados en 38 organizaciones. Originalmente se pretendía regularizar a 6 mil vendedores informales, que serían reubicados en otras calles y corredores comerciales del primer cuadro para que no se afectara la conservación del patrimonio histórico de la ciudad<sup>153</sup>.

La Comisión determinaría las condiciones en las que se podría ejercer el comercio en la vía pública, las fechas, y los lugares. Debería además cumplirse ciertas condiciones como impedir la utilización de líneas de energía eléctrica de servicio público, no permitir el uso de aparatos de sonido, respetar las fachadas de edificios, permitir solamente la venta de mercancía lícita y giros autorizados por el Código Financiero, cumplimiento de un horario de carga y descarga de

---

<sup>152</sup> *Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2003.

<sup>153</sup> *Ibidem.*

mercancía, limpieza de la zona y definición de áreas libres alrededor de edificios públicos.

Sin embargo, desde su inicio este programa tuvo problemas, por ejemplo, al intentar desalojar a los 20 mil ambulantes que se habían establecido por la temporada decembrina<sup>154</sup>. Los comerciantes ambulantes se negaron a abandonar las calles en la fecha acordada.

Las acciones en el marco de este acuerdo están orientadas por la idea del diálogo entre las autoridades y los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes, de forma que los vendedores participen voluntariamente en el programa y se eviten los enfrentamientos. El diálogo con las organizaciones de comerciantes del Centro Histórico para generar una autorregulación de los ambulantes correspondió a una primera etapa, aunque se busca que el diálogo sea permanente.

En la segunda etapa se contemplan:

- Retiro de los ambulantes de las áreas remodeladas y las zonas estratégicas.
- Aplicación y supervisión por parte de la autoridad administrativa en el ordenamiento del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

---

<sup>154</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No. 2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

- Recuperación de las zonas rehabilitadas y estratégicas, como resultado de los permisos temporales otorgados a los ambulantes.
- Se tiene contemplado también la reubicación de los ambulantes tanto en plazas comerciales como la ocupación temporal de espacios alternativos en la vía pública<sup>155</sup>.

#### **D) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2000-2006)**

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001, señala distintas acciones, principalmente de carácter económico, para tratar el problema de la informalidad. Se contempla el apoyo a micro y pequeñas empresas, la promoción del turismo y el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública. Con la finalidad de regular el comercio informal se pretende otorgar permisos a los comerciantes ambulantes para que puedan realizar esta actividad en el Centro Histórico de la Ciudad de México<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> *Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2003.

<sup>156</sup> *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001.

También se prevé recuperar el carácter habitacional del Centro Histórico con la finalidad de reducir el deterioro de las áreas patrimoniales. Es decir, los vecinos se encargarán de su cuidado y conservación, además, el gobierno del Distrito Federal impulsará proyectos de rescate, protección, conservación y rehabilitación de las áreas y edificios con carácter patrimonial en coordinación con instancias federales, locales, privadas y las instituciones educativas<sup>157</sup>.

### **E) Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (2004)**

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004, al regular la conducta de los ciudadanos en los lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, tiene también incidencia en la actividad del comercio en la calle. En el artículo 25 señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas sin la autorización correspondiente. Asimismo, el artículo 26 establece quince infracciones contra el entorno urbano, específicamente dos en materia de comercio en vía pública: colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, así como colocar transitoriamente o fijar elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, ambas acciones sin autorización previa. Estas dos infracciones se sancionan

---

<sup>157</sup> *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001.

con una multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas<sup>158</sup>.

En el Distrito Federal existen leyes que regulan el comercio en la vía pública, que involucra el uso y destino de los bienes públicos, el uso del suelo, el tipo de actividades permitidas, las condiciones en las que pueden operar, así como las acciones en caso de que no se cumpla lo estipulado en la ley<sup>159</sup>. Sin embargo, *el gobierno del Distrito Federal ha hecho señalamientos respecto a sus limitantes para ordenar y regular el comercio en la vía pública. Ha señalado que le corresponde al gobierno federal la vigilancia de las fronteras para impedir la entrada ilegal de mercancías, que posteriormente se venden en muchos puestos ambulantes.*

### **3.2.3 El ordenamiento territorial y el comercio ambulante durante el gobierno de Marcelo Ebrard, 2006-2012: izquierda consolidada**

Los programas de ordenamiento territorial son concebidos como instrumentos para promover el desarrollo económico y social. El gobierno del Distrito Federal busca atraer la inversión privada destinada a la protección, conservación, adecuación y construcción de espacios arquitectónicos y urbanos que sitúen a la Ciudad de México

---

<sup>158</sup> *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004.

<sup>159</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No. 2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

como un importante polo de desarrollo. Es decir, *el gobierno del Distrito Federal emprende estrategias de corte empresarial*, orientadas a incrementar el atractivo de la ciudad en el escenario nacional e internacional, de forma que le sea posible atraer la inversión externa, bajo el supuesto de que esto permitirá elevar la productividad, generar empleos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos<sup>160</sup>.

Según el gobierno del Distrito Federal, son beneficiarios de los programas de ordenamiento del comercio en vía pública todos los comerciantes reubicados y que aparezcan en el padrón elaborado por la Dirección General de Programas Delegacionales. Sin embargo, los programas de ordenamiento del comercio en vía pública benefician en mayor medida al sector empresarial, ya que el gobierno del Distrito Federal permite que los empresarios participen en proyectos de revitalización del Centro Histórico, obteniendo un beneficio económico en el marco de estrategias en pos de mayor competitividad y atractividad para atraer la inversión privada<sup>161</sup>.

*Quienes pagaron los costos de los programas de ordenamiento territorial fueron los comerciantes ambulantes que no estaban registrados en el padrón de beneficiarios.* Mediante la implementación de un cerco policíaco el gobierno del Distrito Federal prohibió el comercio en vía pública, entre otras medidas. Por lo que, algunos comerciantes ambulantes tuvieron que emplearse en fábricas, otros buscaron donde vender sus mercancías o persistieron en el Centro Histórico como toreros, *además, los dueños de los predios*

---

<sup>160</sup> Carlos de MATTOS, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 8.

*expropiados también fueron afectados debido a que el gobierno pagó una cantidad mínima por terreno*<sup>162</sup>.

*La política que siguió el gobierno del Distrito Federal en este período consistió en formar alianza con los empresarios para conservar el patrimonio nacional, además de reubicar a los comerciantes ambulantes en predios sin construir o con poco valor catastral.* Mientras que para mejorar la seguridad pública en las calles del Centro Histórico se recurrió a la recuperación de su función habitacional, por lo que, los vecinos se encargarían de su cuidado y conservación.

El gobierno del Distrito Federal pudo haber confiado en la palabra de los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes de no volver a ocupar las calles del Centro Histórico. Sin embargo, de no haberse puesto un cerco policiaco los comerciantes ambulantes hubieran regresado a las calles, desconociendo lo acordado en los programas de reordenamiento del comercio en vía pública como en otras ocasiones. El gobierno también pudo haber financiado en su totalidad los proyectos de restauración y conservación del Centro Histórico, además de encargarse de la vigilancia del sitio por cuenta propia. Sin embargo, esto hubiera sido muy costoso y difícil de llevar a cabo, por lo que, el gobierno del Distrito Federal formó alianza con los empresarios y fomentó el uso habitacional.

---

<sup>162</sup> John CROSS, *Op. Cit.*, p. 108.

## **A) Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México (2007)**

Por medio del Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007, se pudo reducir el número de comerciantes ambulantes del Centro Histórico de 19,500 a 4,500, por lo que, fueron beneficiarios de este programa aproximadamente 15 mil personas que se dedicaban al comercio en la vía pública<sup>163</sup>.

Con la finalidad de que los comerciantes ambulantes aceptaran su retiro de las calles del Centro Histórico, el gobierno del Distrito Federal entregó predios a las organizaciones de comerciantes ambulantes con las que negoció, *a pesar de que esta política pública obtuvo buenos resultados, sólo favoreció la expansión del comercio ambulante a otras partes de la ciudad, ya que los miembros de las organizaciones de comerciantes ambulantes que no participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal, tuvieron que abandonar su lugar de trabajo. Sin embargo, algunos comerciantes ambulantes persistieron en las Calles del Centro Histórico como toreros.*

---

<sup>163</sup> Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

## **B) Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal (2008)**

El decreto por el que se crea la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de septiembre de 2008. Esta autoridad fue creada por acuerdo del jefe de gobierno como un órgano desconcentrado de la Jefatura de Gobierno. A partir del 1 de julio de 2010, la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal se adscribe a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, manteniendo su carácter de órgano desconcentrado.

Su objetivo es atender la gestión integral de los espacios públicos de la Ciudad de México, entendiendo por espacio público las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos, entre otros<sup>164</sup>.

En este sentido la Autoridad del Espacio Público desde su creación se ha encontrado fuertemente vinculada a la Secretaría de Desarrollo Urbano, coadyuvando en el desarrollo de los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, participando en las acciones de restauración de áreas verdes y en el diseño y planeación de obras y servicios en materia de espacio público, además de ejecutar y supervisar las obras públicas que corresponden al desarrollo y equipamiento urbano. La Autoridad del Espacio Público del Distrito

---

<sup>164</sup> *Decreto por el que se crea la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de septiembre de 2008.

Federal actualmente participa en proyectos de restauración de monumentos y edificios en el Centro Histórico.

### **C) Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (2011-2016)**

En julio de 2008, una vez consolidado el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, el gobierno de la Ciudad de México estableció el compromiso con la UNESCO de formalizar un Plan de Manejo del Centro Histórico. El Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2011, define las líneas de acción para la conservación y sostenibilidad del sitio, fomentando la participación de diversos sectores sociales interesados en la regeneración del Centro Histórico.

Los objetivos descritos en el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México son los siguientes:

- Apoyar la revitalización y el desarrollo económico del sitio, con lo cual se beneficiará a miles de familias vinculadas al comercio.
- Apoyar a los comerciantes ambulantes que se acogieron al programa de reubicación mediante la formalización fiscal, otorgamiento de créditos y capacitación.
- Propiciar el aprovechamiento de las calles del Centro Histórico estableciendo reglas de convivencia y cuidado.

- Fortalecer el uso habitacional y la ocupación de los edificios de la zona, además de impulsar el reaprovechamiento de espacios abandonados y la conservación de los inmuebles<sup>165</sup>.

Con el retiro de los comerciantes ambulantes de la vía pública y su reubicación en predios, con el mejoramiento del espacio urbano y de las infraestructuras se ha comenzado a impulsar de nueva cuenta la economía de la zona. Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal ha señalado que deben de llevarse a cabo acciones que permitan asegurar y sostener la recuperación económica del sitio a partir de sus propias potencialidades, además de impulsar la generación de puestos de trabajo formales<sup>166</sup>.

### **3.3 Resultados**

En la actualidad, a poco más de seis años de la implementación del Programa del Reordenamiento de Comerciantes Informales del Centro Histórico de la Ciudad de México, el ambulante se ha reducido drásticamente en esta zona. Las calles y avenidas lucen despejadas, limpias y ordenadas. Esto debido principalmente al cerco policíaco instalado alrededor del perímetro prohibido. Sin embargo, *en*

---

<sup>165</sup> *Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2011.

<sup>166</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. *Reporte Temático No.2: Comercio ambulante*, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

*algunas calles como Corregidora y Venustiano Carranza persiste el comercio ambulante, inclusive en presencia de las autoridades.*

De igual forma, *se ha reducido la circulación vehicular y ampliado las banquetas para favorecer la circulación peatonal* y posibilitar la autorización de establecimientos con venta de alimentos y bebidas como 7-Eleven, Nutrisa y Oxxo, por sólo mencionar algunos. Para restaurar los monumentos y edificios históricos, además de rehabilitar parques, plazas y jardines. El gobierno del Distrito Federal tuvo que formar alianza con los empresarios, entre los que destaca Carlos Slim, presidente del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México.

Mientras que, *para mejorar la seguridad pública en las calles del Centro Histórico se recurrió a la recuperación de su función habitacional* y la ocupación de los edificios, *la mejora del alumbrado público y la permanente vigilancia de las autoridades*, entre otras medidas. *Con respecto a la movilidad se optó por la creación de corredores peatonales* como el de Madero y el mejoramiento del transporte público en la zona, además de reordenar los estacionamientos públicos *y fomentar* medios de movilidad no motorizados como *la bicicleta*.

*Con respecto al comercio en vía pública*, el gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se ha encargado de crear corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico, además de otorgar créditos y capacitar a los comerciantes

reubicados para que accedan a mercancías lícitas y mejoren sus ventas. Es decir, *el gobierno del Distrito Federal ha intentado equilibrar el uso turístico del Centro Histórico y el cuidado del patrimonio con la actividad mercantil que lo caracteriza.*

En opinión del gobierno del Distrito Federal a través del Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2011-2016, todo lo anterior ha propiciado el mejoramiento progresivo del Centro Histórico de la Ciudad de México, lo cual se ha visto reflejado en el aumento de la calidad de vida de sus habitantes y de las personas que lo visitan. Es decir, el mejoramiento del espacio público y las edificaciones ha permitido contar con estándares adecuados de salubridad, seguridad, eficiencia y accesibilidad, además del desarrollo económico del sitio.

### **3.4 Recapitulación**

*El problema del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México ingresa a la agenda pública en 1987 cuando la UNESCO declaró al Centro Histórico Patrimonio de la Humanidad. El gobierno del Distrito Federal se comprometió con la UNESCO para crear un programa que ayudara a definir las líneas estratégicas de conservación del sitio. Uno de los primeros pasos en la revitalización del Centro Histórico era el retiro de los comerciantes ambulantes. Es decir, surge la idea de que el comercio ambulante dificulta la conservación de los monumentos y edificios históricos debido a que se genera basura, se usan de manera indebida las fuentes de energía*

eléctrica y se daña la infraestructura pública a través de la fijación de puestos de trabajo.

Antes del decreto de la UNESCO el comercio ambulante en el Centro Histórico era tolerado por las autoridades, las prácticas clientelares entre el partido político en el gobierno y los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes posibilitaban el comercio en sus calles. En 1993, se prohíbe el comercio en la vía pública, mediante el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular se reubica a los comerciantes ambulantes del Centro Histórico. Sin embargo, regresan a las calles por las bajas ventas.

En 1997, el PRD gana las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, por lo que, se pensó que el nuevo partido en el gobierno terminaría con las prácticas clientelares surgidas en las anteriores administraciones. Sin embargo, el PRD continuó con esta práctica, a cambio de votos para sus candidatos, otorgó permisos a las organizaciones de comerciantes ambulantes para que pudieran seguir vendiendo en las calles del Centro Histórico, dificultando cualquier otro desalojo hasta 2007.

La política utilizada por los gobiernos del Distrito Federal para retirar a los comerciantes ambulantes del perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México ha consistido en la entrega de permisos para vender en la vía pública en periodos de festividades tradicionales, la reubicación de los comerciantes ambulantes en plazas comerciales y predios expropiados, además del otorgamiento de créditos.

Sin embargo, no todas las políticas implementadas fueron exitosas debido principalmente a la mala ubicación de las plazas comerciales y los predios entregados, las elevadas cuotas de los créditos otorgados, la falta de interés por parte de los comerciantes ambulantes para retirarse de las calles, además de que el gobierno sólo negoció con los líderes de las organizaciones más influyentes y con el mayor número de integrantes<sup>167</sup>. Si estas políticas hubieran sido realmente efectivas, no habría necesidad de poner en marcha otra política para solucionar el problema de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico como la de 2007. Es decir, *no habría necesidad de invertir tiempo, dinero y capital humano para confrontar un problema que ya estaría resuelto.*

Según Popper y Lindblom, la política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace sin cesar. Las políticas son el resultado de un largo proceso de aprendizaje, de ensayos, de aciertos y errores que de manera incremental se acercan a la solución de los problemas. En el caso del Centro Histórico, uno de los aciertos de las políticas anteriores a la de 2007, fue que incorporó incentivos para que los comerciantes ambulantes abandonaran la vía pública, uno de los errores es que las políticas no contemplaron los factores por los que las plazas comerciales en que habían sido reubicados los comerciantes ambulantes podían quedar vacías. Es decir, una vez

---

<sup>167</sup> Para adentrarse en el tema, el lector puede revisar los trabajos elaborados por Antonio Azuela, Carlos Salas, Caroline Stamm, Diana Alejandra Silva Londoño, John Cross, entre otros.

reubicados los comerciantes ambulantes en plazas comerciales, el gobierno del Distrito Federal no supo cómo retenerlos en ellas.

Estas políticas fueron una solución temporal al problema, pues los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles, no obstante, la política pública utilizada para retirar a los comerciantes ambulantes del perímetro "A" del Centro Histórico en 2007, tuvo mejores resultados, ya que el gobierno del Distrito Federal otorgó incentivos para que los comerciantes ambulantes aceptaran el programa de reordenamiento entre los que destacan la entrega de predios y el otorgamiento de créditos, además de colocar un cerco policíaco alrededor del perímetro prohibido para evitar que los comerciantes ambulantes regresaran a las calles.

## CONCLUSIONES

El 11 de diciembre de 1987, el Centro Histórico de la Ciudad de México quedó inscrito en la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad. El gobierno del Distrito Federal acordó con la UNESCO la creación de un programa para la conservación y revitalización del sitio. A partir de este momento, el problema del comercio ambulante ingresa a la agenda pública, la presión ejercida por parte de los comerciantes establecidos para que el gobierno interviniera en el problema de los comerciantes ambulantes, también favoreció su ingreso a la agenda pública. El Centro Histórico es visto como uno de los componentes esenciales para atraer la inversión privada y fomentar el turismo nacional e internacional. Por lo que, una de las principales estrategias para su recuperación es el retiro de los comerciantes ambulantes.

Según el gobierno del Distrito Federal, algunos problemas relacionados con el comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México son la obstrucción de la vía pública, daño a los monumentos y edificios históricos a través de la fijación de elementos de protección de lluvia y de sol, generación de basura, desorden, corrupción, delincuencia, robo de luz y evasión de impuestos, además de fomentar otras actividades ilícitas como la piratería. Por lo que, la implementación de acciones tendientes a la solución de este problema resultan muy importantes.

Quienes están más interesados en el retiro de los comerciantes ambulantes son los comerciantes establecidos del Centro Histórico de la Ciudad de México. Por lo que, han solicitado al gobierno del Distrito

Federal a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y Secretaría de Seguridad Pública, su reubicación e incorporación al régimen fiscal. Mediante el argumento de que el comercio en vía pública compite de modo desleal frente a un sector comercial que paga impuestos, además de que los puestos callejeros dificultan la visibilidad y obstruyen la entrada de los locales comerciales.

Ante la incapacidad por parte de las autoridades para solucionar el problema del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México, los comerciantes establecidos comenzaron a manifestarse en la vía pública. En la década de los ochenta, los comerciantes establecidos crearon la organización Procéntrico, lo cual les permitió obtener mayor interlocución frente al gobierno. Para lograr que el gobierno del Distrito Federal interviniera en el problema, los miembros del Procéntrico, cerraron sus establecimientos y suspendieron el pago de impuestos, entre otras medidas.

Por su parte, los comerciantes ambulantes crearon organizaciones ante notario público, lo cual les facilitó el reconocimiento e interlocución frente a las autoridades, evitando su retiro de las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México. Por lo que, los líderes de las organizaciones de comerciantes ambulantes asumieron el papel de representantes frente al gobierno. Sin embargo, en muchos casos el poder del líder de la organización terminó siendo muy fuerte, incluso hasta el hecho de extorsionar y manipular a sus agremiados para beneficio propio. A pesar de que esta práctica es ilícita el gobierno la permite, ya que necesita de los líderes de las

organizaciones de comerciantes ambulantes para definir los programas.

Sin importar si el partido político en el gobierno es el PRI o el PRD, las organizaciones de comerciantes ambulantes apoyan a sus candidatos en épocas electorales a cambio de permisos para vender en la vía pública o en el mejor de los casos su reubicación en predios o plazas comerciales. Es decir, por un lado, el gobierno del Distrito Federal quiere reducir el ambulante y por otro, garantiza su permanencia en las calles del Centro Histórico a cambio de apoyo electoral.

A partir de la década de los noventa, la política pública que utilizó el gobierno del Distrito Federal para retirar a los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México consistió en entregar permisos para vender en la vía pública en periodos de festividades como el 15 y 16 de Septiembre, Navidad, Año Nuevo y Día de Reyes, además de la reubicación de los comerciantes ambulantes en plazas comerciales y predios expropiados, el otorgamiento de créditos y la capacitación para acceder a mercancías lícitas y mejorar las ventas. Es importante señalar que los miembros de las organizaciones de comerciantes ambulantes que no participaron en la negociación con el gobierno del Distrito Federal fueron golpeados, encarcelados y perdieron sus mercancías.

Según Silva Londoño, Salas y Stamm, el motivo por el que dichos programas no solucionaron en su totalidad el problema de los comerciantes ambulantes se debe principalmente a la mala ubicación de las plazas comerciales y los predios entregados, las elevadas

cuotas de los créditos otorgados, la incapacidad por parte del gobierno para lograr que los comerciantes ambulantes cumplieran lo acordado en la negociación para la entrega de locales comerciales y predios, además de que no todas las organizaciones de comerciantes ambulantes participaron en dicha negociación con el gobierno del Distrito Federal.

Por lo que, estas políticas fueron una solución temporal al problema, pues los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles, no obstante, la política pública utilizada para retirar a los comerciantes ambulantes del perímetro "A" del Centro Histórico en 2007, tuvo mejores resultados, ya que el gobierno del Distrito Federal colocó un cerco policíaco alrededor del perímetro prohibido para evitar que los comerciantes ambulantes regresaran a las calles.

Es decir, debido a que los comerciantes ambulantes no cumplieron con lo acordado en la negociación para la adquisición de predios, el gobierno del Distrito Federal tuvo que obligar a los comerciantes ambulantes a cumplir con su palabra, por medio de la implementación de un cerco policíaco, lo cual permitió reducir el comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Otro de los motivos por el que la política tuvo mejores resultados se debe al incremento de los beneficios otorgados a los comerciantes ambulantes para que aceptaran su retiro, entre los que destacan la entrega de predios y el otorgamiento de créditos. Es importante señalar que el incremento de los beneficios en los programas se debe en gran medida a que en la década de los noventa las organizaciones de comerciantes ambulantes adquirieron mayor

reconocimiento frente a las autoridades de la ciudad. Por lo que, es más difícil lograr acuerdos.

Mientras que, para restaurar los monumentos y edificios históricos, rehabilitar parques, plazas y jardines, además de mejorar la seguridad en el sitio, el gobierno del Distrito Federal tuvo que formar alianza con el sector empresarial y fomentar el uso habitacional en el Centro Histórico. Es decir, el gobierno del Distrito Federal pudo haber financiado en su totalidad los proyectos de restauración y conservación del Centro Histórico y encargarse de la vigilancia del sitio por cuenta propia pero esto hubiera sido muy costoso y difícil de realizar, por lo que, se optó por formar alianza con empresarios como Carlos Slim.

## ÍNDICE DE FIGURAS

### Capítulo I

#### La política pública y la planeación territorial en el Distrito Federal

Figura I. 1 Perímetros “A” y “B” del Centro Histórico de la Ciudad de  
México

59

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

### Capítulo I

#### La política pública y la planeación territorial en el Distrito Federal

Gráfica I. 1 Población del Centro Histórico de la Ciudad de México, 1950-1990. (Número de personas). 60

### Capítulo II

#### Espacio público y comercio ambulante

Gráfica II. 1 Distribución del Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México. (Número de personas). 75

Gráfica II. 2 Comercio ambulante en el Distrito Federal, 1997-2005. (Número de personas). 82

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ra. Ed., México, Porrúa, 2000.

CORTEZ YACILA, Héctor. “Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo: elementos conceptuales”, en Javier Delgadillo Macías. *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1990, pp. 47-95.

CRESPO, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.

CROSS, John. “El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismos históricos en la Ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 95-115.

Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. *Escuela Gobierno y Ciudadanía*, México, 2004.

DROR, Yehezkel. “Salir del paso, ¿Ciencia o inercia?”, en Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 255-264.

FORESTER, John. “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 315-340.

FOWERAKER, Joe. “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades*, núm. 26, abril-junio, 1995, pp. 16-28.

GONZÁLEZ IBARRA, Miguel Rodrigo. *Participación política y agenda de gobierno: Un análisis a partir de casos de organizaciones*

*sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011.

HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos. “La planeación urbana en el territorio del Distrito Federal: de las Zonas Espaciales de Desarrollo Controlado a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, en María Soledad Cruz Rodríguez. *Espacios Metropolitanos 2: población, planeación y políticas de gobierno*, México, UAM, 2006, pp. 115-140.

HOBBS, Thomas. *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Instituto Electoral del Distrito Federal. *Planeación y presupuesto participativo*, México, 2011.

LASSWELL, Harold. “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*, 3ra. Ed., México, Porrúa, 2000, pp. 79-103.

LEVIN COPPEL, Óscar. “El espacio urbano: teorías, planes y realidad”, en Ángel Bassols Batalla. *México: planeación urbana, procesos políticos y realidad*, México, UNAM, 1992, pp. 207-209.

LINDBLOM, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, Porrúa, 1991.

LINDBLOM, Charles E. “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 201-225.

MATTOS, Carlos de. “Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*”, en *Ciudades*, núm. 66, abril-junio, 2005, pp. 2-9.

MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001.

MÉNDEZ BAHENA, Benjamín. “Estrategias de localización del comercio en vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad de México”, en María Soledad Cruz Rodríguez. *Espacios Metropolitanos 2: población, planeación y políticas de gobierno*, México, UAM, 2006, pp. 83-114.

MÉNDEZ CARRIÓN, Amparo. *Cientelismo electoral y barriadas: perspectiva de análisis*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985.

MICHELS, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2da. Ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1972.

MONNET, Jerome. “Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América Latina”, en Patricia Ramírez Kuri. *Espacios públicos y reconstrucción de la ciudadanía*, México, Porrúa, 2003, pp. 105-136.

MUNCH GALINDO, Lourdes. *Fundamentos de administración*, 5ta. Ed., México, Trillas, 1990.

ORTEGA BLAKE, Arturo. *El campo conceptual de la planeación y de la planificación*, México, Edicol, 1984.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.

POPPER, Karl R. *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*, 3ra. Ed., Barcelona, Paidós, 1991.

PUJADAS, Román. *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Síntesis, 1998.

RABOTNIKOF, Nora. *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2003.

SALAZAR VARGAS, Carlos. "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Ópera*, núm. 9, 2009, pp. 23-51.

Secretaría de Desarrollo Social. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, México, 2004.

SENNETT, Richard. *El declive del hombre público*, Barcelona, Edicions 62, 2001.

SILVA LONDOÑO, Diana Alejandra. "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México, 1900-2007", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 195-224.

SIMON, Herbert. *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar, 1988.

TAMAYO SÁEZ, Manuel. "El análisis de las políticas públicas", en Ernesto Carrillo. *La nueva administración pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1997, pp. 2-22.

TARRAGÓ, Marçal. *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

TORRES TORRES, Felipe. "Dimensiones multicausales del ordenamiento territorial. Enfoques y aplicaciones", en Javier Delgadillo Macías. *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo*

*basado en el territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1990, pp. 15-44.

WARD, Peter. *México: una megaciudad producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, Alianza, 1991.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*, 2da. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

ZAREMBERG, Gisela. *¿Corporativismo informal?: Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México, Distrito Federal (2000-2005)*, Buenos Aires, CLACSO, 2011.

### **Legislación y normatividad**

Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2003.

Bando, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

Decreto por el que se crea la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de septiembre de 2008.

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004.

Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2011.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1984.

Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de octubre de 2007.

Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1998.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001.

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc, publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 7 de septiembre de 2000.

Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1951.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982.

### **Referencias de Internet**

Cámara de Comercio de Bogotá. Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad

de Bogotá, [http://www.semana.com/documents/Doc-1268\\_200674.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-1268_200674.pdf), recuperado el 22 de diciembre de 2011.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Reporte temático No. 2: Comercio ambulante, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Comercio%20Ambulante.pdf>, recuperado el 17 de agosto de 2012.

DAHL, Robert. La poliarquía, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>, recuperado el 4 de abril de 2013.

Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/inicio.aspx>, recuperado 9 de abril de 2011.

MONTERRUBIO GONZÁLEZ, Pedro. El sector informal como mecanismo de estabilidad política, <http://148.206.53.231/UAMI10679.pdf>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

OCHOA LEÓN, Sara. Economía informal: Evolución reciente y perspectivas, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Economia%20informal.pdf>, recuperado el 8 de enero de 2013.

OSZLAK, Oscar. Estado y sociedad: Las nuevas fronteras, <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>, recuperado el 6 de marzo de 2012.

SILVA LONDOÑO, Diana Alejandra. Espacio urbano y comercio en vía pública: Reglas, redes y usos del espacio público en la Ciudad de México, <http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=16751>, recuperado el 1 de febrero de 2012.

STAMM, Caroline. La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México, [http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE\\_51\\_PDF/Stamm\\_51\\_2007.pdf](http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_51_PDF/Stamm_51_2007.pdf), recuperado el 3 de mayo de 2011.

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

Análisis de la política pública para el retiro de los comerciantes ambulantes  
del perímetro 'A' del  
Centro Histórico de la Ciudad de México.

Trabajo recepcional para obtener el título de licenciado en  
Ciencia Política y Administración Urbana,  
fue presentado por

FELIPE HUGO CRUZ ZÚÑIGA

El director del trabajo fue el doctor  
Miguel Moreno Plata.

Expuesto y defendido en el plantel San Lorenzo Tezonco, UACM  
el 23 de mayo, 2014.

MÉXICO.