



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO

DOCTORADO EN CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO

LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL DISTRITO FEDERAL
DURANTE EL LARGO SIGLO XIX

Tesis para optar al grado de
Doctor en Ciencias y Artes para el Diseño
con especialización en
Investigación y Gestión Territorial

PRESENTA:
Ricardo Adalberto Pino Hidalgo

DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Emilio Pradilla Cobos

México DF, Noviembre 2012



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO

DOCTORADO EN CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO

**LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL DISTRITO FEDERAL
DURANTE EL LARGO SIGLO XIX**

Tesis para optar al grado de
Doctor en Ciencias y Artes para el Diseño
con especialización en
Investigación y Gestión Territorial

PRESENTA:
Ricardo Adalberto Pino Hidalgo

DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Emilio Pradilla Cobos

JURADO:
Dra. Blanca Rebeca Ramírez Velásquez
Dr. Rafael López Rangel
Dr. José Antonio Rosique Cañas
Dra. María Soledad Cruz Rodríguez
Dr. Daniel Hiernaux Nicolas

México DF, Noviembre 2012

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Del actualismo al estudio del pasado5

CAPÍTULO 1

Pre-textos para acercarse a una historia21

1.1 En torno a historia del pasado 21

Los tiempos braudelianos y la larga duración21

1.2 Algunas aproximaciones histórico-conceptuales 31

La especificidad de la historia urbana31

La trayectoria occidental del urbanismo41

La planeación urbano-regional en retrospectiva57

1.3 La larga duración del Estado 73

CAPÍTULO 2

Nuestro largo siglo XIX	81
2.1 La longevidad de los siglos mexicanos.....	81
2.2 La invención del Distrito Federal y su conformación territorial	95
<i>El Distrito Federal, un invento legislativo</i>	101
<i>Reconocimiento del Valle de México</i>	106
<i>Consolidación territorial frente al Porfiriato y la Revolución</i>	111
2.3 La secularización de la Ciudad de México	113
<i>Secularización económica del suelo urbano</i>	120
<i>Laicización de las instituciones y del espacio público</i>	157

CAPÍTULO 3

El tiempo coyuntural al cerrarse el siglo	187
3.1 Un orden habitacional para los obreros	189
<i>La vivienda en alquiler y el inquilinato</i>	194
<i>Las colonias obreras</i>	221
3.2 La breve experiencia planificadora	232
<i>La Planeación General de la República</i>	240
<i>Planificación y zonificación urbana</i>	251
<i>El Plan Sexenal de Gobierno en el cardenismo</i>	259
<i>Unidad nacional y desarrollo económico</i>	266

REFLEXIONES FINALES

Los tiempos de las políticas y sus Implicaciones	277
--	-----

BIBLIOGRAFÍA

y otras fuentes consultadas	293
-----------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Del actualismo al estudio del pasado

El concebir a las políticas urbanas del Distrito Federal como un tema de investigación pertinente en el marco de una tesis doctoral en Ciencias y Artes para el Diseño y acotado al campo de la Investigación y Gestión Territorial, fue una idea que innegablemente estuvo influenciada por el ambiente finisecular que se vivió en torno al año 2000. La transición del fin de un siglo hacia el inicio de otro ha sido entendida como un momento particular de la historia en el que suelen hacerse recuentos y revisiones de las trayectorias recorridas, en el que se suele definir un “antes” y un “después” de las más diversas experiencias humanas; comúnmente es asociada a un momento de quiebre de las tendencias e inercias arrastradas por el siglo que culmina, por los tiempos pasados, es vista como la clausura de viejos procesos y prácticas anquilosadas y obsoletas y, por ende, se entiende que los nuevos tiempos también son tiempos de renovación, de modernización, de actualización y/o readaptación a unas nuevas circunstancias.

Es en ese ambiente finisecular del siglo XX que nos interesamos inicialmente por los rumbos y las posibilidades que el México contemporáneo ofrecía a las formas en que se había venido interviniendo en las ciudades desde hace varias décadas y que se consideraba que ya no estaban a la altura de las nuevas exigencias, por lo que habría que buscar nuevas alternativas.¹ La aparición de “nuevas” formas de intervenir en las ciudades, de gestionarlas y de diseñar las políticas públicas urbanas, apoyadas en la planeación estratégica, la *governance* o los análisis FODA por ejemplo, rápidamente ganaron presencia en las oficinas públicas encargadas de la administración de las ciudades mexicanas, todas ellas se basaron en una fórmula eficaz y largamente utilizada: el *discurso modernizador finisecular*, es decir, en la pertinencia de afrontar el presente con mecanismos novedosos, acordes con los tiempos y los problemas actuales propios del nuevo siglo.

A nivel urbano, este “viejo” discurso plantea que el momento actual está caracterizado por nuevas condiciones tanto a nivel mundial como nacional, que imponen a su vez una adecuación de las formas de intervenir en las ciudades a las nuevas circunstancias; desde esta perspectiva, la “tradicional” política urbana debe de transformarse, renovarse o superarse debido al dinamismo de ese nuevo entorno marcado por los también nuevos: marco geopolítico, orden económico, estructuras sociales, entorno tecnológico y aparato administrativo (Fernández Güell, 2000); así como por el nuevo escenario de la modernización, la reforma del Estado y la globalización económica (Gutiérrez, 2000). Es decir, es lo nuevo, lo actual, lo que exige la modificación de las prácticas y formas de intervenir en las ciudades.

Si bien esta perspectiva se justifica explícitamente a partir de una preocupación por el futuro de las ciudades y los mecanismos a través de los cuales se puede incidir en su desarrollo, no podemos negar que en ella subyace un interés muy marcado por renovar o mantener “actualizadas” las formas de incidir en la ciudad, a tal grado que

¹ En particular nos llamaba la atención, la aparición y difusión que estaba teniendo la planeación estratégica de o en ciudades desde hace algunos años y que se nos mostraba como la propuesta de intervención urbana “más acabada” para el siglo XXI, lo que contrastaba con otras propuestas que la antecedieron y que apostaban por una planeación urbana crítica (Iracheta, 1988) o democrática (Pradilla, 1993) por ejemplo, y que no habían tenido la misma difusión.

bien podríamos identificar una especie de *actualismo*, es decir, *una tendencia intelectual o práctica a reducir la realidad social (y territorial) a su condición actual*; y es que la “puesta al día” de diversas prácticas, métodos o técnicas e incluso de formas de entender el mundo ha sido posiblemente una de las preocupaciones más recurrentes de la era moderna, principalmente al cierre de un siglo. De ahí que esta tendencia sostenga de manera implícita, que mantener algún vínculo con lo pasado signifique obsolescencia, caducidad, invalidez, desprestigio; y de alguna manera con ello se está negando la importancia y presencia del pasado, en este caso: *el actualismo finisecular se muestra como una barrera frente al pasado de las políticas urbanas, como si el pasado fuese a su vez un estorbo para la construcción de su futuro*, cerrando con ello la posibilidad de establecer una relación entre los procesos actuales, los pasados y el futuro.

En este sentido, las reflexiones en torno la gestión, administración y planificación de las ciudades contemporáneas rápidamente dieron paso a los ejercicios de prospectiva y se desentendieron de hacer una *retrospectiva*, los *antecedentes* de las políticas urbanas se “desdibujaron” frente a un futuro promisorio; sin embargo, esta tendencia va más allá del cierre de siglo y no sería difícil dar cuenta de una *relativa ausencia del pasado en la construcción del conocimiento en torno a las formas de intervención urbana y, en menor medida, en torno a la ciudad misma*, de alguna manera el pasado reiteradamente está ausente en las formas en que abordamos la situación que guardan las ciudades y cada uno de sus problemas. Nuestras disertaciones sobre lo urbano poco dan cuenta del pasado más allá de los capítulos introductorios y los breves “antecedentes” que suelen enmarcar a muchos estudios, y es que estamos tan fuertemente enraizados en el presente que simplemente no solemos preguntarnos si nuestro objeto de estudio o los factores asociados a él han tenido alguna manifestación en tiempos pasados.

A pesar de lo anterior, no podemos negar que la situación económica, política y social de México ha cambiado de manera significativa en las últimas tres décadas, que los rumbos del desarrollo económico-social se inscriben de lleno en la lógica de

expansión del capitalismo a nivel mundial, y que la adopción del neoliberalismo responde a una fórmula impuesta por las economías centrales como una estrategia para revertir parte de los efectos de la recesión económica de finales del siglo XX. Desde esta perspectiva, la puesta en marcha de la reestructuración económica que dio por terminado el proceso de acumulación de capital a través del modelo industrial de sustitución de importaciones orientado hacia el mercado interno, se acompañó de un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas al interior del aparato de Estado.

Las modificaciones que en materia de política territorial se han verificado en nuestras ciudades durante estos últimos años se circunscriben a una lógica de adecuación de las funciones del Estado en materia urbano-regional que permiten una mayor participación de la iniciativa privada en los asuntos públicos en general y en el territorio en particular; sin embargo, estas alteraciones del presente no solamente dan cuenta de las novedades del hoy, de la readecuación de las instancias político económicas a una situación que se considera sustancialmente diferente del pasado inmediato y no digamos con respecto a unos tiempos más lejanos, como si hubiéramos roto totalmente con el pasado de la intervención urbana, por el contrario, consideramos pertinente destacar que *además del cambio, en estas décadas se detecta una cierta permanencia, una especie de arrastre de un conjunto de rasgos que, nacidos al menos en el periodo anterior de intervencionismo estatal, se siguen manifestando en nuestras ciudades y en las formas de hacer las políticas urbanas.*

El proceso de reestructuración económica y política ha tenido implicaciones tanto para la conceptualización como para la implementación de las políticas públicas y por extensión, para las políticas urbanas, sin embargo, dicho proceso se circunscribe dentro de un conjunto de transformaciones mucho más amplio que tiene que ver con las modificaciones requeridas por un sistema económico en constante transformación y evolución; visto así, estos cambios pueden ser considerados como parte de los ciclos de expansión y recesión propios de la

economía-mundo capitalista, es decir, se enmarcan dentro del proceso de desarrollo de un sistema que tiene vigencia al menos desde el siglo XVI. De esta manera, y vistas desde una perspectiva temporal más amplia, las políticas neoliberales forman parte de una política de mayor envergadura que incluye las políticas intervencionista del periodo anterior, es decir, ambas se circunscriben dentro de un proyecto interesado en sostener una estructura económica basada en la producción, circulación e intercambio mercantil de bienes y servicios, en el mantenimiento de una diferenciación socioeconómica de la población y unas desigualdades regionales por ejemplo.

Con lo anterior solamente queremos destacar el hecho de que las políticas urbanas neoliberales adoptadas en el presente han tenido que enfrentar un pasado inmediato caracterizado por una importante presencia de las ideas en torno a la pertinencia de una intervención estatal en el ámbito territorial y que alcanzó una cierta consolidación y aceptación apenas unas décadas atrás; aún más, *las políticas urbanas neoliberales se sostienen en una estructura político administrativa construida durante el periodo del intervencionismo estatal*, coexisten y se benefician de unas políticas que aún se mantienen vigentes, lo que parecería ser una gran contradicción.

Romper con ese pasado caracterizado por una fuerte intervención, e incluso planificación indicativa estatal, y transitar a un presente basado en una creciente facilitación y concertación urbana ha sido uno de los objetivos precisamente de la política neoliberal, sin embargo, dicho viraje en la conducción de los asuntos urbanos ni ha sido fácil ni ha sido total debido a la presencia de esos rasgos heredados del pasado, marcados por esa historia del intervencionismo estatal, por sus estructuras político-ideológicas, por su permanencia en el territorio, de tal manera que *es posible reconocer una sobreposición* de medidas, disposiciones legales e instituciones que nos invita a *cuestionarnos en torno a los vínculos que se extienden de unas políticas a otras, de un periodo a otro y de manera mucho más amplia, entre los sucesos del pasado y los del presente.*

De ahí que nos preguntemos acerca de las rutas por las que transita ese pasado (inmediato o lejano) hacia el presente, por las vías mediante las que las herencias del pasado nos llegan y se hacen efectivas en el ahora, cargándolo de contradicciones y anacronismos, cuestionando las “novedades” de la actualidad y recordándonos lo que no hemos podido dejar atrás del todo y que se empeña en estar presente, como si el presente y el pasado cohabitaran en el hoy y, la ruptura que marca a los nuevos tiempos estuviera permeada de los viejos tiempos de la permanencia. Nos surge así el cuestionamiento en torno a si los cambios ocurridos en las políticas urbanas de años recientes en verdad rompen con el pasado, o si, por el contrario son simplemente una adecuación, una modificación coyuntural para mantener un orden mucho más viejo.

Es por esto que pensamos que es pertinente reflexionar acerca del papel que juega la dimensión temporal en la investigación urbana y en las discusiones en torno a las políticas urbanas; si nos preguntamos ¿qué tanto se suele considerar la dimensión temporal de los fenómenos y procesos urbanos que estudiamos y sobre los que queremos incidir?, habremos de responder que en términos generales la temporalidad no es un elemento importante a considerar, por el contrario tendemos a desechar los datos, la información y las referencias que dan cuenta de “otros tiempos”, en particular los pasados, por considerarlos precisamente poco pertinentes o “desactualizados”, prevaleciendo ese *actualismo* al que hacíamos referencia más arriba.

Al respecto, habría que reconocer que los estudios urbanos se han caracterizado por nutrirse de un conjunto de aportes teóricos y metodológicos provenientes de diversas disciplinas, estableciendo con ello un vínculo permanente con las ciencias sociales, las humanidades y algunos campos del diseño, aunque también con las ciencias naturales y exactas; en particular estamos hablando de un flujo constante de formas de abordar y entender tanto a la ciudad como al territorio desde las

disciplinas mismas, e incluso desde las nuevas áreas de especialización que se han llegado a desprender de las primeras tomando cierta autonomía.²

Sin embargo, más allá de la especialización del conocimiento en torno a lo urbano, nos interesa resaltar que solamente han sido algunas disciplinas las que han conducido u orientado el sentido de los estudios urbanos, omitiendo o ignorando las posibilidades interpretativas y metodológicas de las restantes. La hegemonía teórico-metodológica en torno a lo urbano ha sido disputada en primera instancia por aquellas disciplinas que reconocen al “espacio” como un campo de conocimiento propio: la geografía y la arquitectura (incluido el urbanismo), mientras que la economía y la sociología al reconocer la especificidad que define lo urbano han hecho aportes sustanciales para su comprensión, colocándose también entre las principales fuentes de conocimiento con énfasis diferenciales en las problemáticas abordadas, esto sin tomar en cuenta las distintas escuelas que se han desarrollado al interior de cada una de éstas.³

De alguna manera, entre las fuentes disciplinares que han alimentado la construcción del conocimiento en torno a la ciudad (condición necesaria para una intervención fundamentada) se puede identificar una cierta ausencia de la disciplina que privilegia el tiempo como eje fundamental de sus discusiones: la historia. ¿A caso no es una ciencia capaz de aportar elementos sustanciales para explicar la realidad socio-territorial? La interpretación que hace Wallerstein (2004a y 2006) de la institucionalización de las ciencias sociales durante el siglo XIX, nos puede proporcionar algunas pistas al respecto;⁴ para él la universidad moderna surge

² La conjunción de campos de conocimiento tradicionalmente disociados, ha dado lugar a dualidades tales como espacio y sociedad, economía y territorio, geografía y política por mencionar algunos ejemplos, constituyéndose algunos de estos en recortes analíticos propios de nuevas “subdisciplinas” de la sociología, economía o geografía y que al tomar a la ciudad como referente ahora se reconocen como urbanas.

³ Otras disciplinas como la demografía, la estadística, la administración, el derecho y las ciencias políticas también han sido de gran utilidad y, mucho más recientemente ha sido la incorporación de la ecología y la antropología tanto en los estudios urbanos como en la gestión y planeación urbanas.

⁴ Cabe señalar que la argumentación de Wallerstein con respecto al surgimiento de un conocimiento parcializado de la sociedad en disciplinas, se deriva de su interés por explicar frente a qué tipo de formas de saber se erige el análisis de sistemas-mundo que busca romper precisamente con esta fragmentación disciplinar y con la concepción de un conocimiento constreñido territorialmente a los estados nacionales.

cuando se rompe la estructura universitaria medieval (basada en cuatro facultades: teología, medicina, leyes y filosofía) y en su lugar se establece una organización del conocimiento que fragmentó a la filosofía en dos facultades ampliamente diferenciadas: por un lado las ciencias y por el otro las humanidades (también llamada artes, letras o simplemente filosofía).

Esta primera distinción entre las ciencias que ponían el acento en la investigación empírica o experimental y la comprobación de hipótesis y, las humanidades que se inclinaban por una comprensión hermenéutica, dio paso a una nueva fragmentación del saber en disciplinas y campos de conocimiento cada vez más diferenciados.

Los científicos sociales no evolucionaron de modo independiente en una tercera vía de saber; en realidad se dividieron entre quienes se inclinaban más hacia lo “científico” o una “visión científica” de las ciencias sociales y quienes se inclinaban más hacia una concepción “humanística”. Las ciencias sociales parecían atadas a dos caballos que tiraban en dirección opuesta y las despedazaban (Wallerstein, 2006: 17).

La pregunta más compleja era -según Wallerstein- saber dentro de qué facultad se debía de ubicar el estudio de la realidad social. La historia se inclinó por las humanidades al rechazar las generalidades y la búsqueda de leyes, así como la formulación de hipótesis, esto a pesar de que basaba su conocimiento en la comprobación (existencia de documentos escritos) de sucesos ocurridos en el pasado, con lo que dejaba *abierto el campo de lo contemporáneo a la aparición de nuevas disciplinas centradas en el presente*: la economía, las ciencias políticas y la sociología, abocadas al estudio del mercado, del Estado y de la sociedad civil respectivamente, según distinguía la ideología liberal de la época; finalmente, estas “disciplinas” se desarrollaron como ciencias universalizantes basadas en investigaciones empíricas y nomotéticas (Wallerstein, 2004a y 2006).

Es a partir de esta interpretación wallersteiniana que podemos reconocer entonces que entre las ciencias sociales, las humanidades (incluidos los mismos historiadores) y los diseños (agregamos nosotros), *aún se encuentra demasiado*

arraigada esta idea de que la historia es la disciplina que estudia exclusivamente el pasado, por lo que no está en posibilidades de afrontar los problemas del presente, es decir, continuamos pensando a la historia como “el estudio del pasado por el pasado mismo, sin ningún vínculo con las vicisitudes del presente” (Cardoso y Pérez, 1976: 7), de tal manera que los estudios urbanos se ubican dentro de esas disciplinas o subdisciplinas centradas en “la actualidad del instante” -como diría Bernard Lepetit (1998).

*Es por esto, y con la pretensión de romper con dicha concepción, que consideramos pertinente asumir en esta tesis una perspectiva que considere al tiempo como una coordenada sustancial para el entendimiento del territorio y de las políticas urbanas, un eje que nos permita reconocer la existencia de vínculos entre los procesos contemporáneos y los pasados, constatar la aparición de rupturas en las formas de pensar y de intervenir en la ciudad, así como la presencia de huellas del pasado que marcan el presente; de ahí que nuestro interés investigativo se haya desplazado del presente y futuro de las políticas urbanas, al estudio de su pasado. Lo anterior, a pesar de que hoy asistimos a la consolidación de la *historia urbana* que en años recientes nos ha permitido conocer la trayectoria de diversos procesos sociales y territoriales de un número significativo de ciudades; sin embargo, consideramos que los estudios urbanos en torno a las formas en que se ha intervenido en la ciudad y los medios e instrumentos para su transformación han sido poco explorados desde esta perspectiva (aunque se cuenta con algunos trabajos historiográficos significativos). Es precisamente en esta línea que *la presente tesis busca establecer una mirada histórica en torno a las políticas urbanas adoptadas en el Distrito Federal.**

Ahora bien, si las políticas urbanas neoliberales se montan sobre un viejo pero sólido andamiaje intervencionista del que pretende dissociarse, ¿el surgimiento precisamente de esas políticas urbanas estatistas a su vez se sostuvo sobre unas antiguas y arraigadas estructuras político-institucionales y territoriales? ¿Cuáles fueron los procesos socio-económicos que posibilitaron la irrupción de unas políticas urbanas intervencionistas? Dar respuesta a estas interrogantes nos obliga a

desplazarnos en el tiempo hacia un pasado mucho más lejano, un pasado que estuvo presente en el momento en que el intervencionismo estatal irrumpió en los procesos territoriales de las ciudades mexicanas y en el Distrito Federal.

Pero ese pasado que antecedió al intervencionismo estatal mexicano es ¿el de las políticas urbanas de la Revolución Mexicana y el Porfiriato?, ¿corresponde a unas formas de intervenir en las ciudades propias de La Reforma?, o ¿acaso La Independencia diseñó su propia política urbana? No podemos responder apriorísticamente a estas preguntas, por el contrario, consideramos que *es preciso identificar cuáles fueron los procesos sociales, económicos y políticos fundamentales que permitieron y sostuvieron ese andamiaje intervencionista que se construyó durante gran parte del siglo XX; tarea que nos permitiría establecer de una manera mucho más clara los criterios que delimitan esta investigación en términos temporales, es decir, que justifican el hasta dónde es factible retroceder en el tiempo para dar cuenta de los cambios y las permanencias de las formas de intervenir en la ciudad, de hacer políticas urbanas en el Distrito Federal.*

Ahora bien, si hacemos un esfuerzo por identificar los rasgos comunes que subyacen a toda política pública en la ciudad (neoliberal o intervencionista) fácilmente podremos establecer que cualquier intervención urbana pasa indefectiblemente por las manos del Estado, institución que hoy se muestra como uno de los principales agentes de transformación de las ciudades a pesar de que sus funciones se hayan reducido en los últimos años. La actuación de los agentes privados en la configuración y estructuración urbana ha sido avalada por el Estado y responde a un “dejar hacer” que le ha sido ventajoso; de la misma manera, el desentendimiento de dichos agentes económicos en la generación de condiciones materiales para la reproducción de los habitantes de la ciudad obedece a una política estatal permisiva.

De cierta manera, podemos considerar que el Estado es la condición política que hace posible implementar una política de intervención urbana; la concentración de

un poder político por encima de los intereses particulares y bajo el supuesto del “bien común” posibilita su acción sobre el territorio, en las ciudades, de ahí que su actuación necesariamente se encuentre legitimada por una institucionalidad. Sin embargo, el monopolio del poder político del Estado es el resultado de un proceso de confrontación de grupos sociales e intereses encontrados que derivan en la conformación de un aparato político-jurídico que les permite colocarse a la cabeza de la organización económica, política y social.

En otras palabras, la aceptación, imposición y ejecución de unas políticas urbanas tiene como trasfondo la definición de una base estructural, institucional, una soberanía sobre la que la acción política del Estado se sostiene. Hablar de *soberanía del Estado* implica reconocer que su actuación está garantizada y soportada tanto por una población que le reconoce como autoridad suprema, como por un territorio acotado y claramente diferenciado de otros, donde *es precisamente la idea de nación la que permite establecer las fronteras identitarias del Estado*. A nivel interno, la institución estatal requiere también de un reconocimiento social por encima de otras corporaciones también dotadas de un poder económico, político o social; erigirse por encima de ellas y con su apoyo es parte del proceso de conformación del Estado moderno. Es por ello que *consideramos imprescindible hacer una aproximación a las formas en que se vinculan las políticas urbanas con la conformación de ese Estado que las promueve y ejecuta*.

De lo anterior se desprenden las siguientes interrogantes: ¿de qué manera se entrelazan las políticas urbanas del Distrito Federal con la conformación del Estado mexicano?, ¿podemos reconocer unas condiciones económicas, políticas y territoriales propias de la Ciudad de México sin las cuales no hubiera sido posible la intervención económica y urbanística del intervencionismo estatal? Responder a ellas nos conduce de lleno a adentrarnos en los procesos socio-territoriales propios del siglo XIX, a explorar las transformaciones sufridas por una Ciudad de México que se erigió en ese siglo en la capital de una nueva república y se enfrentó a la

conformación de un *distrito* diseñado por el Estado mismo y sobre el cual se desplegaron unas políticas urbanas tendientes a su consolidación y legitimación.

Por último, habría que adelantar que por políticas urbanas entendemos una diversidad de formas que el Estado ha adoptado para intervenir en la ciudad, y que entre ellas podemos identificar claramente la intervención urbanística y la planificación urbana, dos posibilidades fuertemente vinculadas y que tuvieron sus principales desarrollos a nivel mundial desde las últimas décadas del siglo XIX, desplegándose significativamente en el XX; ambas tuvieron sus orígenes en el momento en que los problemas urbanos derivados de la ciudad industrial se hicieron patentes y exigieron una intervención sistemática desde el Estado. Sin embargo, las políticas urbanas del Estado no solamente se expresan en términos de la definición de unos planes de intervención física y de ordenamiento urbano total o parcial, sino que también suele organizarse en función de problemáticas económicas y sociales particulares, dando paso a una intervención sectorial, de ahí que la irrupción de una problemática social y su persistencia en el tiempo se constituya en el foco de atención de la política urbana.

En este sentido, las primeras expresiones de unas políticas urbanas de corte urbanístico y planificador, así como urbano-sectorial se experimentaron en el Distrito Federal precisamente en el momento en que la conformación del Estado nacional mexicano alcanzaba los niveles más álgidos, cuando se hacía imprescindible mantener el control sobre la población y el territorio, sobre los agentes económicos, políticos y sociales y, sobre la ciudad capital, centro neurálgico de la política pública. De ahí que la problemática habitacional y la expansión “desordenada” de la ciudad se hayan constituido históricamente en las primeras preocupaciones urbanas de esta ciudad, la conflictividad que se desprendió de ellas, rápidamente dio origen a una política urbana coyuntural por parte del Estado.

Es por ello que *hemos considerado en esta tesis dar cuenta de la espesura del Estado mexicano en su actuación sobre la Ciudad de México y su Distrito Federal, de las*

transformaciones territoriales introducidas por el Estado en su proceso de constitución, proceso que se extiende ampliamente absorbiendo un tiempo muchos más largo del que nuestras mediciones convencionales designan a los siglos. La conformación del Estado mexicano resulta ser un proceso lento, pausado que se prolonga por más de cien años, sin embargo, una vez constituido, el Estado moderno permanece casi inalterable al paso del tiempo, estableciéndose en una de esas estructuras e instituciones de larga duración que nos alcanzan hasta el presente, sosteniendo ahora las nuevas políticas urbanas.

Dar cuenta del estrecho vínculo entre las transformaciones urbanas del Distrito Federal en relación con las políticas urbanas desplegadas por el Estado mexicano en construcción nos obligó a ampliar nuestro universo temporal a todo el siglo XIX, siglo que se caracteriza precisamente (desde nuestra opinión) por ser el marco que engloba el proceso de su conformación, prerrequisito de toda política urbana en esta ciudad.

Finalmente, al considerar como pertinente la adopción de una perspectiva histórica para interpretar las políticas urbanas del Distrito Federal, cómo acercarnos a los hechos del pasado fue nuestra primera preocupación, de ahí que nos fue obligado contar con una base teórico metodológica proveniente de la historiografía que nos permitiera acercarnos al pasado de las políticas urbanas de manera crítica; la Escuela de los Annales y Braudel en particular nos sirvieron de guía, y en sus páginas descubrimos los ritmos de las transformaciones históricas, los tiempos y sus duraciones. *El escalonamiento de los tiempos braudelianos* nos permitió entender la lógica de los estudios urbanos centrados en los tiempos actuales y la pertinencia de acudir a los tiempos pasados, mientras que *la larga duración* fue la herramienta analítica más importante de la cual ya no pudimos desprendernos, su fortaleza explicativa nos arrastró a un pasado mucho más lejano del que nos habíamos imaginado, *la continuidad de los procesos estructurales de la larga duración que se hacen presentes hasta el día de hoy nos hizo preguntarnos acerca de*

los procesos estructurales que han marcado a la Ciudad de México, en particular sobre el papel central que ha jugado el Estado.

Y en este mismo sentido nos preguntamos si la historia urbana podría auxiliarnos en la construcción de nuestro objeto de estudio, explorar las formas de hacer historia, distinguir las perspectivas que privilegian *la continuidad* de las que se centran en *las rupturas*, ubicar *los acontecimientos* y *los ciclos históricos* en el contexto estructural de la larga duración, así como ubicar los orígenes y la trayectoria de las dos formas más conocidas de la intervención urbana (el urbanismo y la planeación urbana) fueron los pre-textos que nos permitieron reorientar esta tesis hacia un estudio del pasado de unas políticas urbanas en su sentido amplio. De ello damos cuenta en el Capítulo 1.

La irrupción del Estado como el centro de la intervención urbanística, sectorial y planificada nos condujo a preguntarnos acerca de la existencia de otras formas de intervenir en las ciudades, es decir, hacia aquellos mecanismos que el Estado despliega en su actuar y que no necesariamente tienen por objetivo alterar la funcionalidad o estructura de las ciudades, a pesar de ello lo hacen de manera significativa. En este sentido, buscamos en el siglo XIX las transformaciones de la ciudad que nos parecieron más significativas y que nos permitieran dar cuenta de su estrecha relación con los procesos de conformación del Estado mexicano, los resultados los hemos organizado en dos capítulos.

En el Capítulo 2, nos adentramos en la caracterización de los siglos como herramienta analítica de la historia, la discusión en torno a los siglos cortos y largos nos permitió establecer de manera anticipada la posibilidad de que nuestro recorte temporal fuese precisamente el siglo XIX. La conformación del Estado moderno en México se nos muestra como el elemento articulador de los procesos desplegados en el siglo XIX mexicano que se define como un siglo largo. Son dos los procesos de larga duración que participan en la conformación del Estado-Nación y que forman parte de este capítulo: *la invención y conformación territorial del Distrito Federal y, la*

secularización de la Ciudad de México, ambos son procesos territoriales fundacionales del Estado mexicano y que transformaron de manera sustancial a la Ciudad de México, para nosotros son dos de las más importantes políticas urbanas del siglo XIX que condicionan el despliegue de las políticas intervencionistas del siglo XX.

Mientras que en el Capítulo 3 nos hemos detenido a revisar la trayectoria que tuvo la intervención del Estado en materia de vivienda y de ordenación urbana en las últimas décadas del largo siglo XIX, precisamente antes de cerrarse. La problemática habitacional y la expansión física de la ciudad dieron origen a distintas respuestas por parte de los gobiernos posrevolucionarios de los años 20 y 30, la relación de estos problemas urbanos con la política y el despliegue de un capital inmobiliario son analizados en este último capítulo. Los conflictos políticos entre la élite y las luchas de los trabajadores contextualizan el nacimiento y declive de unas formas de hacer política urbana que no trascendieron el siglo XIX sin haber sido alteradas significativamente, siendo entonces ellas los puntos de quiebre, de ruptura y de cierre del siglo XIX.

Por último, se incorporan algunas Reflexiones Finales en las que damos cuenta de las implicaciones más importantes que desde nuestra perspectiva tuvieron estas políticas urbanas decimonónicas, tanto para la ciudad misma, como para el despliegue de las propias políticas del siglo XIX.

CAPÍTULO 1.

Pre-textos para acercarse a una historia

1.1 *En torno a la historia del pasado*

Los tiempos braudelianos y la larga duración

La discusión en torno a la relación entre los hechos del pasado y los del presente en la generación de conocimiento, ha sido una de las preocupaciones más significativas de los historiadores modernos, los argumentos se han expuestos al menos bajo dos perspectivas: la primera busca que la historia y los historiadores se interesen por los problemas del presente; mientras que la segunda, en sentido inverso, invita al resto de las ciencias sociales y humanidades a considerar el pasado. Ambas, colocadas en los extremos de la misma línea de discusión, coinciden en un mismo punto: estrechar los vínculos entre las supuestas ciencias del pasado y del presente.

Esta preocupación encontró un importante punto de apoyo precisamente en la denominada Escuela de los *Annales* y en particular en Fernand Braudel quien en la década de los 60 había planteado claramente la necesidad de desarrollar una historia que participara “activamente en las discusiones sobre la actualidad” (Braudel, 2004: 30) al considerar que la investigación histórica no se debe reducir al pasado, y que por el contrario ésta está en posibilidades de establecer juicios sobre el presente, desconociendo la supuesta frontera infranqueable entre pasado y presente.

La autorización a la historia para que pueda hablar sobre el presente es propia (no exclusiva) de la perspectiva braudeliana de la larga duración, perspectiva historiográfica que rompe con esas formas tradicionales de hacer historia y que desde el positivismo, solamente narraban los grandes acontecimientos políticos, militares o diplomáticos; para colocar en su lugar *una historia de los sistemas de larga duración, es decir, una historia de tiempos largos* (Braudel, 2004).

Por el momento, solamente diremos que para esta perspectiva los sistemas de larga duración trascienden la historia fáctica y coyuntural hasta el presente, de tal manera que una historia como ésta tendría que preocuparse por elucidar “esas profundas huellas del pasado, que penetran hasta el presente y en torno de las cuales dicho presente se construye y se teje” (Ídem: 38), en otras palabras: *habría que preocuparse por aquellas cuestiones que en la actualidad dan cuenta de lo que aún no ha cambiado o que apenas se ha modificado en el tiempo*; sin negar que en estos procesos de larga duración se presentan saltos y pausas, cambios y mutaciones, como el mismo Braudel lo reconoció. En “La historia de las civilizaciones: el pasado explica el presente”, establece que a la historia la entiende:

[...] a la vez como conocimiento del pasado y del presente, del «tiempo que ha llegado a ser» y del «devenir», distinguiendo en cada «tiempo» histórico, del pasado o del presente, entre lo que dura, se perpetúa, se perpetuará vigorosamente, y lo que es sólo provisional e incluso efímero [...] (Braudel, 2002: 197).

Pero si el pasado está aún presente y permanece en la actualidad, entonces ¿cómo podemos entender al presente? Al respecto Wallerstein nos puede orientar al establecer que, ciertamente el presente es cambiante, pero al mismo tiempo el presente es una realidad tan evanescente “que se acaba en un instante” (Wallerstein, 2004b: 50) y por lo tanto, todo saber sobre el presente, también lo es sobre el pasado, y es por eso que él afirma que las ciencias sociales deben ser escritas en tiempo pasado, es decir, que estas ciencias deben de ser ciencias sociales históricas, con lo que invierte el planteamiento, constituyendo la segunda vía para abordar la relación entre pasado y presente.

La historia no posee así un derecho especial sobre el pasado, ya que todas las ciencias deben ser históricas, en el sentido de que el conocimiento de una realidad acontecida en cualquier momento del tiempo es siempre la consecuencia de lo que sucedió en los momentos o puntos previos de la línea temporal, incluyendo desde luego, todas las transformaciones radicales que hayan ocurrido (Ídem: 50).

Desde una perspectiva marxista, Pierre Vilar hizo una invitación a pensar históricamente; para él, pensar la sociedad y disertar sobre su naturaleza, “exige una continua referencia a las *dimensiones temporales*” (Vilar, 1998: 21), ya que el conocimiento histórico tiene como finalidad comprender los fenómenos sociales en su dinámica consecución; por lo que considera necesario restituir el origen de los procesos estudiados, de tal manera que en *Pensar la historia* se llega a afirmar que los hechos no esclarecen la historia, sino que la historia es la que aporta elementos que ayudan a entender los hechos.⁵

Esta imbricación entre los campos de conocimiento de la historia y las otras ciencias sociales es compartida tanto por la corriente de los *Annales* como por historiadores marxistas como Pierre Vilar y Eric Hobsbawm, llegando incluso a plantearse la disolución de la división misma del estudio de lo social en disciplinas y campos de conocimiento específicos (Aguirre, 2005a; Braudel, 1991 y 2002; Wallerstein, 2004a).

⁵ Braudel lo ha planteado en estos términos: “sólo a partir de lo que vemos hoy, puede juzgarse, comprenderse el ayer –y a la recíproca-” (Braudel, 1988: 12).

En este sentido, si Braudel, Wallerstein y Vilar nos han invitado a abrir la historia y las ciencias sociales en general ¿por qué no habríamos nosotros de abrir los estudios urbanos a la historia y señalar la pertinencia y capacidad que tiene esta disciplina para aportar elementos significativos, “interpretaciones plausibles” -diría Wallerstein- a la discusión sobre los problemas urbanos del presente?

Pero la discusión no termina con la aceptación de la importancia que tienen los sucesos pasados para el estudio e incluso la planificación de las ciudades contemporáneas, no basta con incorporar datos y referencias históricas y escribir la historia de una ciudad o la historia de un componente o proceso social en una ciudad, de alguna manera en este sentido ya se ha avanzado y hemos asistido a la conformación de una subdisciplina al interior de la historia: *la historia urbana*.⁶ Y es que, sin negar la importancia de esta última, e incluso apoyándonos fuertemente en ella, consideramos necesario *abrirnos también a los aportes teórico-metodológicos que sustentan a la historiografía*, tal y como lo hemos hecho con las otras ciencias sociales, humanidades y diseños, lo que implica adoptar una postura con respecto a las formas de entender y hacer historia, es decir, aclararnos bajo qué perspectiva habremos de acercarnos al pasado de las políticas urbanas en el Distrito Federal.

Plantados ya frente a la necesidad de contar con una base teórico-metodológico mínima que nos permita interpretar una historia de las políticas urbanas en el Distrito Federal, es que la invitación de Wallerstein (2004a) a que hagamos “Un regreso a Braudel” y volvamos a estudiar los aportes del historiador francés, nos seduce, aunque de alguna manera ¡ya hemos aceptado la invitación!, sin embargo, nosotros no hemos regresado a Braudel, apenas lo estamos descubriendo y conociendo a través de una historiografía que al romper con la historiografía positivista y convencional, se abrió al resto de las ciencias sociales, que *confronta*

⁶ Sobre la historia urbana volveremos más adelante.

*constantemente el presente con el pasado llegando a interesarse por hacer una historia global.*⁷

Esa historia pretende abarcar los diversos niveles de la actividad humana y sintetizar en un solo discurso todos los aspectos de la sociedad, es decir, dar una “explicación global de lo social en el tiempo” (Cardoso y Pérez, 1976: 12); por lo tanto, esta forma de hacer historia no puede más que nutrirse de los aportes de diversas disciplinas, lo que se traduce por ejemplo, en una conjunción de trabajos de historia económica, historia social y geografía histórica, principalmente.

[...] el camino seguido por los historiadores de los *Annales* implica estudiar el “caso”, el “ejemplo concreto”, sabiendo ubicarlo en los contextos más amplios que le dan sentido y permiten explicarlo. Esta tarea de ubicación implicará moverse por lo menos en dos planos distintos y simultáneos: el *espacio* (de la región a la historia nacional, de ahí a la historia continental y mundial) y el *tiempo* (los diferentes ritmos que afectan al cambio de las estructuras, las coyunturas) (Ídem: 13).

Sin duda, es en *Los Annales* braudelianos donde hemos encontrado eco a nuestras inquietudes historiográficas, en primer lugar nos interesa de esta corriente: la importancia que le da a los aspectos geográficos a la hora de hacer historia, en particular encontramos coincidencias significativas con Fernand Braudel, quien destaca el papel de la geografía al considerar que situar los hechos históricos en el “espacio” permitiría comprender mejor los verdaderos problemas de la historia:

En realidad no existe problema social que no deba reubicarse en su marco geográfico, es decir, situar en el espacio, que deba confrontarse con este espacio; no hay realidad social que no ocupe un lugar en la tierra, en ésta en lugar de aquélla, y eso es ya todo un problema. Situar los hechos que hay que estudiar es el primer paso de cualquier estudio social serio (Braudel, 2002: 62).

⁷ Un planteamiento cercano al de la historia global de Braudel es precisamente el de Pierre Vilar, quien hace referencia a una historia total que no consiste en decir todo acerca de todo, sino “solamente de decir aquello de lo que el todo depende, y aquello que depende del todo” (Vilar, 1976: 157). Por su parte Maurice Aymard (1998) se ha encargado de aclarar que Braudel prefería hablar de historia global (globalidad) en lugar de historial total (totalidad), ya que ésta nos remite a la indiferencia de cualquier cosa, mientras que lo global se relaciona con la ambición de abarcar todo lo real y posible en una explicación.

La identificación de la fuerte presencia que tiene el espacio geográfico en la historia llevó a Braudel a desarrollar la noción de *geohistoria* como un elemento importante en la construcción de una historia global. Entendida como la complicitad entre la geografía y la historia, la geohistoria se hace presente en sus textos al momento de hacer un análisis de las condiciones geográficas de las regiones estudiadas: la geología, el clima, el suelo, el mar; para de ahí transitar poco a poco hacia lo social con la navegación, los intercambios, etc., por ejemplo. De tal manera que en la historiografía braudeliiana hay un lugar especial tanto para la geografía física como para la geografía humana.

Desde esta perspectiva, se destaca un cierto condicionamiento de la geografía al desarrollo de la actividad humana, sin llegar a establecer un determinismo geográfico, ya que los factores geográficos “que la historia debe tener en cuenta, sólo adquieren una importancia decisiva puestos en relación con otros datos, económicos, sociales y culturales” (Coarelli, 1987: 91). La relación que la geohistoria establece al integrar “el espacio” y lo social a “la poderosa coordenada del tiempo” (Braudel, 2002: 66), se desarrolla en dos direcciones: una es *la historia que el medio geográfico le impone al hombre* constantemente a través de su presencia y sus casi imperceptibles variaciones y la otra es, *la historia que el hombre le impone al espacio geográfico* en su afán de someterlo, de dominarlo:

La geohistoria es el estudio de un doble vínculo, de la naturaleza con el hombre y del hombre con la naturaleza, el estudio de una acción y una reacción, mezcladas, confundidas, incesantemente reanudadas, en la realidad de cada día (Ídem: 78).

Esta consideración del territorio en la historiografía braudeliiana nos es totalmente familiar a quienes nos interesamos precisamente en la investigación territorial, ya que implica esa confluencia de un “espacio” concreto y de una sociedad en particular, vínculo indisociable que se encuentra implícito en la noción misma de ciudad: ¿qué es la ciudad si no la confluencia mínima de una población y sus actividades en un medio geográfico particular? Es por ello que no habremos de detenernos más en este aspecto, por el contrario es en la discusión en torno al

planteamiento sobre *los diferentes tiempos de la historia* y su noción de *duración*, donde habremos de pausar nuestra argumentación.

La teoría de *los distintos tiempos sociales de la historia* desarrollada por Braudel se inscribe dentro de la tradición occidental y cristiana que concibe al tiempo como un fenómeno humano (en oposición a un tiempo sagrado), como un proceso abierto y progresivo que transcurre a través de etapas sucesivas (con un principio y un destino histórico) y que no reconoce retorno alguno (anti cíclica) (Aguirre, 1998); sin embargo, rompe con algunos de los principios de la tradición newtoniana del tiempo físico, con esa noción “del tiempo que lo concibe como una dimensión única y homogénea, que se despliega linealmente en un solo sentido” (Ídem: 31).

Frente a esta forma de entender el tiempo es que se erige la propuesta de los diferentes tiempos de la historia (y no de un solo tiempo), del reconocimiento de una pluralidad de tiempos histórico-sociales, es decir, una diferenciación de los tiempos y de sus duraciones concretas, acordes a las distintas realidades históricas de los hechos, fenómenos y los procesos de la sociedad; pero cada uno de estos tiempos no transita por un camino autónomo e independiente, por el contrario, el planteamiento braudeliano sostiene y reafirma que

... el tiempo no es único ni lineal, sino que existen muchos tiempos, diferentes dimensiones temporales y múltiples duraciones sobrepuestas las unas sobre las otras. Es muy importante ser capaz de comprender cómo una sociedad envejece simultáneamente mediante diez, quince o veinte ritmos diferentes de tiempo, para cambiar a veces rápidamente en uno de sus aspectos, mientras que en muchos otros sólo cambia de manera mucho más lenta (Braudel, 2004: 40).

A esta apertura de la historia a una multiplicidad de tiempos, Braudel le impone una jerarquización de los tiempos y las duraciones, elaborando una especie de *tipología estructurada de los múltiples tiempos* como diría Carlos Aguirre (1998) en la que se destacan tres tiempos, tres duraciones, que organizan y hacen aprehensible la realidad histórica, de tal manera que cualquier hecho, fenómeno o proceso social puede quedar circunscrito a alguno de esos tiempos y marcado por una duración

específica. El vínculo entre duración y tiempo es tan estrecho que a cada uno de estos le corresponde una duración, así tenemos *un tiempo propio de los acontecimientos que se desarrollan con una duración corta; un tiempo cíclico o coyuntural que da cuenta de una duración mediana y un tiempo de las estructuras que presenta una larga duración*. Estos tiempos y sus duraciones (corta, mediana y larga) derivan en la identificación de *tres tipos de historias que se sobreponen: la historia de los acontecimientos, la historia de las coyunturas y la historia de las estructuras*.

La primera de estas historias es la historia de los hechos de vida efímera, fugaces, de corta duración (días, semanas, meses, algunos años) son hechos históricos de corto alcance, menudos, explosivos, dramáticos, y que propician relatos precipitados, son los acontecimientos reseñados en las crónicas y noticias periodísticas y que siendo tan abundantes, tienen que dar paso a otros acontecimientos aún más recientes en una repetición infinita. Entendiendo así a los acontecimientos históricos, es que Braudel considera que el tiempo corto es la duración más caprichosa, la más engañosa, por lo que desconfía de la historia tradicional de los acontecimientos (y que suele confundirse con la historia política): “la historia política no es forzosamente episódica ni está condenada a serlo” (Braudel, 1995: 66). De ahí su rompimiento con la historia centrada en los grandes acontecimientos o que da cuenta de estos, paso a paso.

De ser así nos preguntamos ¿cuáles son los hechos históricos que Braudel reconoce como acontecimientos? A lo que responde: “Es pues, evidente que existe un tiempo corto de todas las formas de la vida: económico, social, literario, institucional, religioso e incluso geográfico (un vendaval, una tempestad) tanto como político” (Ídem). *Siendo entonces el tiempo corto de los acontecimientos una primera aprehensión de la realidad histórica*, de la capa más superficial de la historia, bajo ella se desenvuelve otra historia con un tiempo un poco más largo y una duración mediana.

Esta segunda historia es la de las coyunturas o ciclos que se muestran como sucesos de duración media, “una decena de años, un cuarto de siglo y, en última instancia, el medio siglo del ciclo clásico de Kondratieff” (Ídem: 68), es la historia económica y social, la de los movimientos coyunturales que “afirman en una dirección lo que niegan en la segunda parte de la curva o del ciclo” (Braudel, 2004: 32). Es a este nivel que los acontecimientos tienen ya un peso distinto, se han relativizado y muy pocos son los que han logrado trascender y figurar en una historia un poco más pausada, ya que son estas fluctuaciones cíclicas las que permiten explicar de mejor manera los acontecimientos, otorgando una perspectiva mucho más clara a la inmediatez y vertiginosa sucesión de hechos de corta duración.

Finalmente, está la historia de las estructuras, entendidas como procesos históricos de larga duración que se desenvuelven lentamente, llegando a aparentar una cierta inmovilidad; una vez más cedemos la palabra al propio Braudel para asir su noción de estructura:

...una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar. Ciertas estructuras están dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones: obstruyen la historia, la entorpecen y, por tanto, determinan su transcurrir. Otras por el contrario, se desintegran rápidamente. Pero todas ellas, constituyen, al mismo tiempo, sostenes y obstáculos. En tanto obstáculos, se presentan como límites [...] de los que el hombre y sus experiencias no pueden emanciparse. Piénsese en la dificultad de romper ciertos marcos geográficos, ciertas realidades biológicas, ciertos límites de la productividad, y hasta determinadas coacciones espirituales: también los encuadramientos mentales representan prisiones de larga duración (Braudel, 1995: 70-71).

El condicionamiento geográfico, la vieja localización de las ciudades, la persistencia de las rutas y de los tráficos de mercancías, son ejemplos que nuestro autor utiliza para dar cuenta de esos hechos históricos de larga duración, sorprendentemente establecidos, cuasi estáticos. En estos tiempos estructurales se impone una tendencia secular o milenaria que permanece como testigo de los cambios coyunturales y “acontecimentales”, es la permanencia estructural que se impone y soporta los hechos de menor duración.

La larga duración es entonces el tiempo de las estructuras que se mantienen con una duración que pareciera nunca terminar y que se asocia al tiempo de las civilizaciones, de los sistemas socioeconómicos, de los modos de producción, del sistema-mundo moderno, de la economía-mundo capitalista y que en su lento transcurrir da cabida a otros procesos de menor duración, de vida coyuntural y cíclica, es decir, mientras las estructuras permanecen casi inmóviles, las coyunturas se suceden unas a otras, cambiando ciertos aspectos de la realidad social pero sin alterar la estructura; y finalmente la historia de los acontecimientos que transcurren velozmente con pequeños cambios que no modifican ni la coyuntura, ni la estructura. Es por esto que se considera (y no sólo Braudel) que “esas temporalidades no afectan por igual, ni al mismo tiempo, a todos los *espacios terrestres* ni a todas las *masas humanas*” (Vilar, 1998: 21); sino que cada temporalidad conlleva sus propias transformaciones con implicaciones diferenciales para la sociedad.

Como bien sabemos, la apuesta de Braudel en estas temporalidades, fue precisamente por la larga duración, por ello, discernir el tiempo estructural en la historia es el gran reto que lanzó y enfrentó como historiador. Visto así, ahora podemos entender ese *actualismo* que predomina en los estudios urbanos y que corresponde en última instancia a una visión de la historia centrada en los acontecimientos de corto plazo, a una mirada exclusivamente interesada en ese presente cambiante, tan dinámico que impide ver un poco más allá en el tiempo. Alejándonos radicalmente de esa perspectiva es que nos hemos interesado por la larga duración como mecanismo que nos puede ayudar en la comprensión de la realidad socio-territorial presente y pasada, y que nos conduce a redimensionar nuestro objeto de estudio en términos de sus tiempos y duraciones.

Es entonces la historia de la larga duración la que nos permitirá dar cuenta de la experiencia mexicana en materia de políticas urbanas, nuestra apuesta temporal es por una visión amplia que nos permita identificar los hechos y procesos que han

permanecido en el tiempo y que han marcado a la Ciudad de México y que hemos venido arrastrando desde tiempos muy lejanos, de tal manera que nuestra pretensión por hacer una interpretación histórica de las políticas urbanas ha encontrado asidero en los tiempos braudelianos y la larga duración. Pero ¿Hasta dónde es pertinente retroceder en el tiempo para dar cuenta de unas políticas con incidencia en la ciudad? ¿Cómo definir nuestra delimitación temporal sin caer en un recorte arbitrario? Al respecto el mismo Braudel reconoció que “todo trabajo histórico descompone al tiempo pasado y escoge entre sus realidades cronológicas según preferencias exclusivas más o menos conscientes” (Braudel, 1995: 64). Pero antes de establecer el periodo que hemos de trabajar, resulta pertinente aproximarse tanto a la historia urbana, por ser ésta la “disciplina” más cercana a nuestro objeto de estudio, como a la trayectoria de las formas más evidentes de la política urbana: el urbanismo y la planeación urbana.

1.2 Algunas aproximaciones histórico-conceptuales

La especificidad de la historia urbana

Hasta aquí hemos querido argumentar a favor de la pertinencia de adoptar una perspectiva histórica en los estudios urbanos, habiendo caracterizado a ésta como un campo de conocimiento centrado sustancialmente en los tiempos del presente; sin embargo, y en un sentido inverso, *la historia ya se ha interesado por lo urbano y ha logrado constituir una subdisciplina: la historia urbana*, ¿acaso no nos basta con este recorte cognoscitivo para afrontar los problemas de la experiencia mexicana en políticas urbanas? Al respecto Carmen Collado (2004) al prologar una compilación de trabajos multidisciplinarios en torno a la Ciudad de México, distingue dos grandes grupos: por un lado los estudios urbanos y por el otro la historia urbana; a su vez, en ambos grupos identifica claramente otras dos perspectivas: los trabajos en los que la ciudad (el territorio y su sociedad) es el personaje central, y las investigaciones en las que la ciudad figura como un escenario en el que solamente acontecen los hechos analizados.

Esta distinción inicial nos permite identificar dos cuestiones básicas: la primera tiene que ver precisamente con una delimitación de las esferas del conocimiento en términos de una diferenciación en función de si el tiempo es un factor central o no en la investigación, dando como resultado la primer distinción entre estudios urbanos (del presente) e historia urbana (del pasado) y que es precisamente lo que hemos estado discutiendo más arriba en términos de una perspectiva actualista y una histórica y que da cuenta de una fragmentación “arbitraria” del tiempo en presente y pasado, por lo que hemos avanzado en una crítica de la misma que apunta a una visión del tiempo considerado como un continuo escalonado de tiempos traslapados con duraciones diferenciales.

Elsa Patiño y Jaime Castillo (1999) perciben claramente este vínculo entre el presente y el pasado cuando hacen la *presentación* de otra colección de trabajos que se identifican abiertamente como de historia urbana:

Reflexiones sobre hechos pasados que, sin embargo, pareciera con frecuencia que nos hablan de la situación que vivimos actualmente. Se trata de análisis que se refieren a cuestiones que sucedieron hace varios siglos, pero que nos muestran una evolución social que pareciera haberse iniciado apenas ayer [...]. Pues aparentemente estamos hablando de cosas que sucedieron hace muchísimo tiempo y que no tienen relación con lo que sucede ahora; sin embargo, al ir avanzando en la lectura de estos textos, se va tejiendo la sensación de que el tiempo se cierra y de que el ayer lo tenemos hoy (Patiño y Castillo, 1999: 8).

Sin embargo, pareciera que la historia urbana, por el simple hecho de interesarse por “el pasado urbano” ya ha resuelto nuestras preocupaciones, por el contrario, consideramos que la historia urbana tiene aún el carácter de disciplina inacabada, en construcción, manifestando una diversidad de intereses, enfoque, metodologías y soportes teóricos que es necesario explorar y discutir.⁸ En este sentido, coincidimos

⁸ La fuerza que está tomando la historia urbana se puede constatar con la multiplicación de publicaciones que hacen referencia a ella, tales como la compilación de Patiño y Castillo (1999): *Historia urbana. 2º Congreso RNIU: investigación urbana y regional*; el número 31 (1996) de la revista *Ciudades. Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana*, dedicado a esta temática; la revista de historia *Entorno urbano* del Instituto Mora, la Universidad de Veracruz y la UAM-Iztapalapa;

con Patiño y Castillo y reconocemos y partimos del hecho de que en la historia urbana -al menos en la mexicana- “aún falta para innovar metodologías de análisis sobre los procesos históricos que definen la configuración de nuestras ciudades y regiones” (Ídem: 9-10).

La segunda cuestión tiene que ver con la definición de lo urbano tanto en los estudios urbanos como en la historia urbana, es decir, en la definición del objeto de estudio de las disciplinas que se adjetivan como tales, Collado (2004) considera que para la geografía y la arquitectura esta discusión no representa mayor problema, siendo que lo urbano da cuenta de todo “aquello que sucede dentro del espacio metropolitano e incide sobre él” (Ídem: 10), mientras que para los historiadores “puristas” pareciera reservarse lo urbano para aquellos trabajos en los que la ciudad es el objeto mismo de la investigación. Si bien en los estudios urbanos se ha logrado establecer que lo urbano queda acotado a los procesos o sucesos que implican los aspectos socio-territoriales de la ciudad, en la historia urbana esto no ha quedado resuelto y en la bibliografía existente se conjugan tanto los trabajos que se identifican con esta forma de definir un objeto de estudio urbano, como los que simplemente lo definen como un contenedor de cualquier proceso o suceso acaecido en la ciudad. Finalmente, la autora refuerza la separación entre los estudios urbanos y la historia urbana al enfatizar el lugar que tiene en cada una el tiempo.

Es plausible que la pátina de los años haga que los acontecimientos sucedidos en el ámbito urbano, los que sí incidieron en el desenvolvimiento de la ciudad, nos hagan ver con claridad que se trata de fenómenos propios del quehacer de la historia urbana, mientras que los que no pareciesen haber tenido efectos sobre ella, al menos en la corta o mediana duración, se salieran de este campo. Pero en cambio, cuando el tiempo y la humedad todavía no han cubierto de ese tono aceitunado los hechos, es razonable verlos como parte de la problemática urbana (Ídem: 10).

o el peso que tienen estos trabajos en el *Anuario de Espacios Urbanos. Historia, Cultura, Diseño*, de la UAM-Azcapotzalco, por ejemplo.

Por el otro está toda la línea de investigación patrimonialista orientada al rescate, la conservación y la reutilización de edificios y espacios urbanos producidos en el pasado y que se consideran con cierto valor histórico...

Sin embargo, más allá de que nos inclinamos por una definición de la historia que rompiendo con esa forma de concebirla, la entienda como una ciencia capaz de aportar elementos sustanciales a la construcción de conocimiento en torno a los problemas del presente, como lo hemos planteado en el primer apartado de este capítulo; nos interesa avanzar en una definición más elaborada de la historia urbana. En este sentido, los trabajos de Bernard Lepetit, nos han parecido esclarecedores, ya que apuntan a una serie de inquietudes que nos han estado acompañando a lo largo de esta investigación y que ahora nos reafirman un sugerente camino que recorrer o cuando menos por explorar.

En *Las ciudades en la Francia moderna*, Lepetit (1996) reúne una serie de trabajos en los que busca dotar de contenido a la historia urbana partiendo del supuesto de que ésta tiene una particularidad en su objeto de estudio, es decir, que la historia urbana no es simplemente una historia más, sino que la complejidad y la relativa autonomía de su objeto la dotan de una identidad propia e irreductible a otros aspectos de la historia. En este sentido, plantea que *la historia urbana no puede ser simplemente un capítulo de una historia más amplia*, de una historia social o política, sino que tendría que *constituirse en una historia en sí misma, dotada de cierta autonomía con respecto a las otras*, con lo que está rompiendo con las determinaciones simples entre la ciudad y la sociedad.

Pero al mismo tiempo que no puede ser concebida como una porción de una historia mayor, *tampoco acepta que la historia urbana sea considerada como una yuxtaposición de capítulos (demografía, economía, grupos sociales, política, etc.) referentes a la ciudad*, como si fuese un compendio de temas o capas independientes unas de otras, ya que con ello se estaría “dejando en ruinas al sujeto urbano” (Lepetit, 1996: 8) y se desdibujaría a la ciudad en su complejidad.

Bernard Lepetit entiende a la ciudad como un sistema en sí mismo, el cual ha logrado dotarse de una cierta capacidad auto-organizativa, por lo que es irreductible a lo económico, lo político, lo urbanístico, etc., y en este sentido es que plantea que

para la historia urbana no puede definirse apriorísticamente su objeto de estudio, es decir, que “su objeto no existe en su configuración particular más que al finalizar el análisis: es el progreso mismo de la investigación lo que lo pone al día y hace explícito” (Ídem: 9). Visto así, la ciudad como objeto de estudio se va configurando al hacer la historia urbana, del mismo modo en que el concepto de ciudad se ha ido construyendo con el devenir del tiempo, de tal manera que la historia urbana pasa indefectiblemente por una historia de las formas sociales en que se ha entendido la ciudad.

Es por eso que este historiador francés se pregunta si existe una relación entre el uso que en una época se hace de una palabra y el *concepto operativo* que debe elaborar y manejar una disciplina que pretende constituirse en ciencia como la historia urbana, y su respuesta apunta precisamente a que *la noción de ciudad con la que pretendemos hacer este tipo de historia (la historia urbana) es diferente a la concepción que en otros momentos se ha tenido de la ciudad* y es por eso que se considera pertinente *que los historiadores hagan una reconstrucción de la trayectoria del significado que se le ha dado a la noción de ciudad*, es decir, establezcan un itinerario intelectual de la noción de ciudad (Ídem). Es precisamente esta observación metodológica la que nos permitirá preguntarnos acerca de la especificidad de una historia, no solamente de la ciudad, sino de las formas en que el Estado ha intervenido en ella a través de unas políticas.

Al abordar “La noción de ciudad: su evolución (1650-1850) en los cuadros y descripciones geográficas francesas”, incluido en Lepetit (1996), deja en claro cómo la idea y la imagen de ciudad se fue transformando en Francia a lo largo de doscientos años, lo que vendría a reforzar el planteamiento braudeliano en torno a que las mentalidades se transforman al ritmo de las estructuras, es decir, muy lentamente. Es precisamente este énfasis en la transformación de las ideas y de los conceptos, en donde se encuentra otro trabajo que desafortunadamente ha sido poco analizado: *Los equipamientos del poder* de François Fourquet y Lion Murard (1978), quienes al estudiar los equipamientos colectivos en Francia, llegan a delinear

su genealogía, partiendo de plantear una distinción fundamental entre el origen de un objeto, *un dispositivo* cualquiera (para su caso los equipamientos colectivos) y el objetivo, el uso o la función que cumplen en la actualidad; de tal manera que para ellos el nacimiento de éstos no puede reducirse a su función actual.

Lo que está en el fondo de esta proposición no es otra cosa que el reconocimiento de que entre el origen o la formación de un equipamiento colectivo y el uso actual del mismo, se dio una ruptura que lo ha transformado, que le ha impreso y determinado una nueva función, distinta a la de su nacimiento y por lo tanto lo que encontramos es *una discontinuidad temporal en el contenido mismo del concepto*:

En verdad, entre una formación y otra hay una ruptura; no hay que buscar, en los antiguos dispositivos, lo que se parece a los equipamientos colectivos de la actualidad (o a la inversa, investigar qué elementos de los equipamientos colectivos actuales están contenidos como germen en los equipamientos de otras épocas); más bien hay que investigar lo que existe de *disimilitud*, hacer jugar al máximo las separaciones y las diferencias. En el fondo, renunciamos a utilizar una dialéctica de la historia que, bajo la estructura de la negación, pretende impedir que nada del pasado se pierda, que en cada nueva imagen quiere retener algo de las imágenes antiguas (Fourquet y Murard, 1978: 71-72).

Su apuesta es por *la disparidad del concepto, por la discontinuidad de su historia conceptual*, aún más, consideran que “el pasado no perdura en el presente, porque no hay permanencia de sentido en el concepto” (Ídem), y por lo tanto lo que tenemos es un concepto de equipamiento colectivo complejo y dissociado a su interior que no nos permite suponer apriorísticamente la unicidad de su sentido y de su uso; por el contrario apuestan por una *heterogeneidad radical de sus sentidos y de sus usos*.

Pero aún más, el planteamiento destaca el hecho de que no hay un único origen, una sola formación de estos equipamientos, por el contrario lo que se tiene es un conjunto de formaciones que “pueden sucederse y remplazarse unas a otras de manera puramente accidental»” (Ídem); como los afluentes de un río que van incorporando su propio caudal, complejizando su contenido y haciendo confuso el origen de sus aguas. “Del mismo modo en que su concepto estalla, su historia se

fragmenta y, en principio, no se avizora aquello que pueda instruirnos acerca de los usos que cumplía hace doscientos años” (Ídem: 74).

Lo que está en el fondo de este planteamiento es precisamente una ruptura teórico-metodológica con la larga duración, es una apuesta por la discontinuidad de la historia, por la especificidad que a cada paso le imprimen los nuevos afluentes a la corriente, imposibilitando distinguir que aguas provienen de la fuente inicial; y es que el trabajo de Fourquet y Murard se inscribe de lleno en los análisis foucaultianos del poder y que marcan cierta distancia con las formas de hacer historia de Braudel.

En *La arqueología del saber*, Foucault (2007) marca algunas diferencias teóricas y conceptuales entre “la historia a secas” y la historia de las ideas, de las ciencias, de la filosofía o del pensamiento, mientras la primera se refiere claramente a la corriente braudeliiana de la larga duración que enfatiza nociones como *continuidad, permanencia y estructura* por ejemplo, y que ya hemos abordado; esta segunda perspectiva se interesa más por *las rupturas, las discontinuidades, las irrupciones*, por lo que considera que el problema:

[...] no es ya el de saber por qué vías han podido establecerse las continuidades, de qué manera un solo y mismo designio ha podido mantenerse y constituir, para tantos espíritus diferentes y sucesivos, un horizonte único, qué modo de acción y qué sostén implica el juego de las transmisiones, de las reanudaciones, de los olvidos y de las repeticiones, [...]; el problema no es ya de la tradición y del rastro, sino del recorte y del límite; no es ya el del fundamento que se perpetúa, sino el de las transformaciones que valen como fundación y renovación de las fundaciones (Foucault, 2007: 7).

Visto así, esta forma de hacer historia “parece multiplicar las rupturas y busca todos los erizamientos de la discontinuidad; mientras que la historia propiamente dicha, la historia a secas, parece borrar, en provecho de las estructuras más firmes, la irrupción de los acontecimientos” (Ídem, 8), con lo que queda claro un distanciamiento entre Foucault y Braudel, sin embargo, como veremos más adelante, sus diferencias no son tan dramáticas si consideramos que en muchos

casos los trabajos de Foucault también dan cuenta por ejemplo, de cómo ciertos dispositivos de control han perdurado en la sociedad por demasiado tiempo, por lo que la larga duración y la permanencia no clausura las posibilidades analíticas de la ruptura, de la fisura que se hace manifiesta en los mecanismos de poder heredados del pasado.

No es difícil imaginar que las estructuras de larga duración se fisuran, y que es a través de esas grietas que se van introduciendo pequeñas filtraciones que de ser suficientemente persistentes pueden llegar a perturbar o resquebrajar la firmeza de la estructura cuasi inmóvil, con lo que su permanencia inmutable se matiza al dejar de ser exactamente lo que fue, por lo que entre la ruptura y la continuidad se pueden establecer múltiples relaciones, una de ellas es la que destaca Braudel al establecer que los cambios cíclicos y acontecimentales transcurren mientras la estructura permanece, otra puede ser la que plantea Lepetit al abordar la relación entre la Revolución Francesa y el sistema de ciudades francés:

La Revolución introduce una ruptura entre dos estructuras largas. Para las redes urbanas, el peso del suceso también existe, y de una coyuntura política corta pueden surgir formas de organización territorial de larga duración (Lepetit, 1996: 56).

Esta reflexión en torno a la trayectoria y rupturas entre el origen y significados de los conceptos, de su sentido en el tiempo, y éste como condicionante de la especificidad de la historia urbana, nos parece pertinente y nos podría orillar a preguntarnos si en México siempre hemos entendido lo mismo por ciudad, y de no ser así, entonces tendríamos que dar cuenta de esos momento de ruptura, de quiebre del contenido del término, labor que nos desviaría demasiado de nuestros objetivos. Sin embargo, lo que resulta aún más sensato es el interrogarnos en torno a si ¿es posible historizar las políticas urbanas del Distrito Federal sin captar mínimamente la trayectoria histórica de su conceptualización? De ahí que nuestra preocupación historiográfica nos conduzca a indagar mínimamente en términos de

discernir las formas en que han sido conceptualizadas, sin que ello necesariamente nos coloque en la ruta de su genealogía.

La posibilidad de que encontremos también una discontinuidad conceptual en nuestra historia, nos coloca nuevamente en la discusión braudeliana de las múltiples temporalidades. Si aceptamos la idea de Lepetit (1996) de que la ciudad puede ser entendida mínimamente desde el siglo XVIII como un sistema cuasi autónomo, o cuando menos que su explicación por lo económico o lo político no es total, entonces habremos también de aceptar, al menos como posibilidad, que *la ciudad tiene su propia temporalidad*, por lo que su historia no puede reducirse a un apartado específico de una historia económica o política; sin embargo, habremos de resaltar dos matices sustanciales que subyacen en estos planteamientos: *si bien la historia urbana no se explica totalmente por la historia de la economía o de la política, tampoco puede prescindir de éstas*.

De alguna manera esta tesis muestra la existencia de procesos económicos y políticos que explican en gran medida ciertas transformaciones o continuidades urbanas, lo que nos ha permitido tomar con cautela el planteamiento de la autonomía temporal de la ciudad de Bernard Lepetit, mucho más cuando pretendemos llevarlo al campo de las políticas urbanas, por lo que habremos de preguntarnos ¿hasta dónde podemos considerar que es válida la consideración de una temporalidad propia de las políticas urbanas y diferenciada de los tiempos de la ciudad? Si la historia urbana goza de esa cierta autonomía con respecto a las historias política y económica, en el caso de las políticas ¿se sostiene dicho planteamiento? Sobre ello volveremos más adelante. Por lo pronto, nos basta decir que *sin ciudad no hay política urbana y sin historia urbana no hay historia de las políticas urbanas*.

Por lo que resultaría absurdo negar que la historia urbana nos arroja elementos sustanciales para el entendimiento de esta historia, recordemos que como lo planteara en su momento Leonardo Benevolo (1981) el urbanismo moderno, como

una de las principales formas que ha adoptado la política urbana, nace *a posteriori* de la ciudad industrial, es decir, el urbanismo aparece cuando la ciudad industrial ya ha hecho historia, de tal manera que las formas de intervenir en la ciudad pueden entenderse de mejor manera si se cuenta con una historia urbana y siendo que lo que nos interesa aquí son precisamente las formas en que el Estado interviene en la ciudad, habremos de dar cuenta de algunas de esas transformaciones que la ciudad ha tenido y de esas continuidades que mantienen un cierto vínculo con la política urbana, es decir, *se busca tender un puente, o mejor dicho, cavar un canal que comuniquen las aguas de la historia urbana con las de la historia de la política urbana*, para continuar con la analogía fluvial.

Hasta aquí, hemos avanzado en la caracterización y pre-definición de una forma de entender la historia urbana en función de una propia temporalidad y una autonomía relativa con respecto a las historias económica y política; sin embargo, siendo nuestro interés fundamental la historia de la política urbana en su relación con la historia urbana, sería fácil pensar que no se ha escrito nada sobre el pasado de ésta y que nos enfrentamos a una página en blanco, lo que sería erróneo (aunque aún es un campo poco explorado), de ahí que esta tesis se apoye inicialmente en algunos trabajos que dan cuenta de las formas más concretas y evidentes que ha adoptado la política urbana: el urbanismo y la planeación urbana; los hemos agrupado en dos pequeños bloques claramente diferenciados: por un lado, tenemos aquellos textos que se interesan por dar cuenta de la historia de un urbanismo “universal” y, por el otro, los que hacen un recuento cronológico de la experiencia mexicana en planeación urbano-regional.

Acudimos a ambos, por el hecho de que *nuestro objeto de análisis se encuentra localizado precisamente en la base conceptual que soporta ambas prácticas, por ser éstas dos de las formas físicas en que se materializa la política urbana*. Las fronteras temporales y conceptuales de una y otra práctica históricamente han estado

cargadas de una cierta ambigüedad,⁹ la utilización de ambos términos suele ser en algunos casos indistinta, mientras que en otros se establece una diferenciación tajante (aunque poco clara), finalmente algunos autores suelen hacer referencia a los dos vocablos de manera conjunta, como si se tratase de un par indisoluble: urbanismo y planeación urbana.¹⁰

La trayectoria occidental del urbanismo

En el primer bloque ubicamos en particular dos textos: *Orígenes del urbanismo moderno* de Leonardo Benevolo publicado en 1963 y *El urbanismo. Utopías y realidades* de Françoise Choay que se editó en 1965, dos formas distintas de aproximarse a la historia del urbanismo, y que consideramos como una de las fuentes disciplinares que han contribuido a la concretización de la política urbana.¹¹

Son trabajos hechos desde Europa y centrados en su experiencia, con algunas alusiones a ciertos autores y experiencias de los Estados Unidos, *son historias del urbanismo occidental*, del urbanismo que se desarrolló en los países hegemónicos de la economía-mundo capitalista y que podemos interpretar como *historiografías del urbanismo mundial -en el sentido wallersteiniano del término-, donde su mundo es exclusivamente el conjunto de naciones centrales, ignorando las periféricas, por lo que éstas quedan fuera de los orígenes de ese urbanismo moderno, así como de sus utopías y realidades.*

⁹ “El mismo término, urbanismo, debe ser definido antes que nada, ya que está cargado de ambigüedad” diría desde el inicio Françoise Choay (1970), mientras que Castells advertía que tras el término planificación urbana (*city planning*) “vemos enmarcarse toda una serie de intervenciones, cuyo único rasgo común consiste, al parecer, en que tienen lugar en la ciudad... Se añade a esto el carácter deliberado, y concertado de la acción” (Castells, 1971: 196).

¹⁰ Por ejemplo Gerardo Sánchez (2002) en *Planificación y urbanismo de la Revolución Mexicana*, constituye con ambos términos un binomio inseparable a lo largo de todo su texto, y que nos hace pensar que para él se trata de uno solo.

¹¹ Del libro de Benevolo al menos existen dos ediciones traducidas al español: la española de H. Blume (1981) y la argentina de TEKNE (1967). Para este trabajo hemos optado por utilizar la edición argentina ya que consideramos que es más fiel a la original, a pesar del uso del término *urbanística* en lugar de urbanismo y que en México es poco utilizado, sin embargo, en ciertos momentos de la exposición de Benevolo resulta más preciso hablar de urbanística que de urbanismo.

A pesar de ello, consideramos que estas *historias universales*, aunque parciales, son importantes en la medida en que nuestra propia historia ha estado inserta, articulada y en gran medida subordinada a esa estructura de poder emanada del centro económico, político, científico y cultural europeo y estadounidense. Estos trabajos hacen en conjunto una reconstrucción histórica del urbanismo (en su contexto económico, político e ideológico) de los siglos XIX y XX cronológicos, en términos de las preocupaciones, intereses y soluciones “espaciales” (técnicas y políticas) ofrecidas por un grupo de pensadores sociales y urbanistas frente a los grandes problemas derivados de la ciudad industrial.

Hemos tratado de desentrañar el sentido explícito o latente en los unos [los urbanistas] y en los otros [sus críticos]. Para lograrlo hemos acudido a la historia de las ideas, en lugar de pensar en las controversias más próximas. [...] El estudio de las primeras respuestas dadas a esta cuestión debe aclarar los planteamientos que siguieron y revelan en toda su pureza ciertas motivaciones fundamentales que los sedimentos del lenguaje, las racionalizaciones del inconsciente y las astucias de la historia se encargaron luego de disimular (Choay, 1970: 11-12).

Como vemos, ambos parten de una preocupación cimentada en el presente, su presente (y que de alguna aún continúa presente): la búsqueda de “una nueva relación entre urbanismo y política, y por lo tanto entre planificación espacial y planificación socio-económica” (Benevolo 1981: 10) que los lleva a preguntarse acerca de las primeras experiencias urbanísticas aplicadas al ambiente industrial, para de ahí derivar las causas del atraso que ven en el urbanismo con respecto a los problemas urbanos; habría que recordar que desde su perspectiva, el urbanismo (el europeo y más precisamente el inglés y el francés aunque también el norteamericano) nace como una forma de intervención reparadora de los males que la ciudad ha generado.¹² Los planteamientos centrales de Benevolo pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

¹² Mientras Benevolo (1981) opta por adjetivar al urbanismo como “moderno” y con ello establecer una distinción con las formas precedentes, Choay (1970) solamente habla del urbanismo en tanto ciencia diferenciada de su antecesor: el Arte urbano. Por nuestra parte hablaremos de urbanismo y solamente utilizaremos el adjetivo moderno para resaltar alguna idea del propio Benevolo.

- El urbanismo moderno nace como una forma de *intervención reparadora* de los problemas que la ciudad industrial-liberal ha generado, es decir, un remedio a posteriori, admitiendo que esta ciudad es, al mismo tiempo, producto tanto de las transformaciones económicas generadas por la revolución industrial como de los cambios políticos originados por la revolución francesa.¹³
- Las primeras experiencias urbanísticas en la ciudad industrial tienen un doble origen: técnico y moralista, y por lo tanto se polarizan en dos formas de enfrentar la problemática: por un lado están los reformadores utopistas que elaboraron proyectos integrales de transformación social y que proponían otras formas de convivencia en comunidades ideales; y por el otro, los especialistas y funcionarios que buscan resolver los problemas de manera aislada y parcial a través de nuevas instalaciones sanitarias y una reglamentación urbana.
- El urbanismo moderno es el resultado de la separación de estas dos formas de enfrentar la realidad de las ciudades: la política y la urbanística (integradas en las primeras experiencias de inicios del siglo XIX), y que sucede aproximadamente a partir de 1848, cuando se desarticulan definitivamente tomando trayectorias totalmente separadas.¹⁴

¹³ Habría que recordar en particular el desarrollo que tuvo la industria textil fue tal que propició la aparición de la gran fábrica textil de vapor primero y de carbón vegetal y mineral después, lo que a su vez provocó la migración de los trabajadores del campo a los barrios fabriles de las viejas y nuevas ciudades industriales. De manera paralela las exigencias del comercio y la producción para la transportación de materias primas y mercancías condujeron a la renovación de la red de carreteras y de canales así como a la construcción del ferrocarril, propiciando el ascenso de aquellas ciudades europeas en donde convergían las rutas del comercio, concentrando las actividades financieras y administrativas de la nueva economía. Es esta combinación de producción industrial y nuevas vías de comunicación las que propiciaron principalmente un acelerado proceso de urbanización. A su interior, la creciente clase trabajadora ve escasear las habitaciones y encarecer las rentas, el hacinamiento se convierte en una práctica cotidiana en los barrios obreros de las metrópolis occidentales debido a la falta de inversión inmobiliaria. Las condiciones sanitarias recrudecen las condiciones de los trabajadores urbanos a tal grado que la acumulación de residuos domésticos e industriales, la falta de asoleamiento de las pequeñas habitaciones y los espacios acondicionados como moradas, junto con las inexistentes instalaciones sanitarias acarrearán una serie de infecciones y enfermedades que atacan a la clase trabajadora, tal como lo describieron Robert Owen en 1836 y Engels en 1845. (Benevolo, 1981).

¹⁴ Desde su perspectiva, con el surgimiento de una teoría política general y del socialismo marxista en particular, se buscó integrar las investigaciones y experiencias parciales en un proyecto mucho más amplio; mientras que “la cultura urbanística” quedó aislada del debate político lo que contribuyó a su sujeción al poder constituido y al conservadurismo de la época.

Visto así, el urbanismo moderno, el de la segunda mitad de los 1800, surge como un remedio *a posteriori*, cuando las contradicciones de la ciudad decimonónica se han hecho más que evidentes, admitiendo que dicha ciudad es al mismo tiempo producto tanto de las transformaciones económicas y sociales generadas por la revolución industrial (aceleración del crecimiento de la población, redefinición de su distribución territorial, transformación del empleo, modificación del uso de la tierra, etc.) como de los cambios en la teoría política y la opinión pública originados por la revolución francesa, ya que el liberalismo va a generar una crítica racional para derribar los privilegios de absolutismo, la jerarquía social y el dirigismo económico, colocando en un primer plano los problemas políticos generales y las ideas rectoras de la nueva sociedad, dejando sin embargo, en un segundo plano la organización interna y los problemas parciales (incluida la organización de la ciudad) que quedaron obviados en los más amplios.

En un afán por destruir todo vestigio del *ancien régime* se van a eliminar las antiguas restricciones legales y consuetudinarias, desacreditando y debilitando los métodos tradicionales de control urbanístico, dejando a la naciente ciudad industrial prácticamente sin controles urbanísticos; de alguna manera, el *laissez faire* de la economía se amplió al ámbito del urbanismo. La escasa reglamentación del Estado sobre los caminos, puentes y canales (gran parte de las infraestructuras urbanas y regionales pertenecían a la iniciativa privada) se limitaba a la autorización y supervisión de la apertura, administración y cobro de peaje, pero con la aparición del ferrocarril empezó a cambiar por la dificultad que implicaba circular por líneas ferroviarias privadas.

Así, *el urbanismo nace para enfrentar la convergencia de los problemas socioeconómicos de la ciudad industrial y la desregulación urbanística derivada del aniquilamiento de las estructuras jurídicas y políticas del antiguo régimen*. La ciudad industrial y liberal europea, moderna, capitalista, es enfrentada por un urbanismo primordialmente técnico, surgido de aquella separación de las instancias política y urbanística, por *un urbanismo estrechamente vinculado con el poder instituido que intentara resolver la problemática urbana a través de proyectos parciales*,

fragmentados y sin un proyecto global de transformación económico-social, y constreñido principalmente a lo jurídico y lo formal (Benevolo, 1981).

Pero además de las formas particulares en que el urbanismo decimonónico enfrentó a la ciudad moderna, lo que queremos resaltar aquí es el cómo “reconstruir los móviles que impulsaron a los primeros reformadores” (Ídem: 7), de construir una historia de ese urbanismo recurriendo tanto a las transformaciones económicas que produjeron la ciudad industrial como a la reconfiguración política que generó la ciudad liberal, destacando mucho más el contexto, que el urbanismo en sí. En este sentido, *el planteamiento de una convergencia espacio-temporal entre la ciudad industrial y la desregulación urbanística liberal resulta crucial* para nosotros, ya que reconoce una doble determinación: económica y política sobre la ciudad capitalista europea del siglo XIX que a su vez determinó las formas de intervención urbana. De ahí que no podamos reconocer *a priori* una autonomía total de la historia urbana con respecto a las historias económica y política más amplias, menos aún para la historia de las distintas formas de intervención sobre la ciudad.

Ahora bien, si este planteamiento es en lo general válido para Europa ¿también lo es para las naciones periféricas? Sería un error hacer una lectura lineal de este postulado y querer encontrar en México esa convergencia espacio-temporal entre la industrialización y el liberalismo; pensar que *nuestro urbanismo moderno* pudo haber surgido cuando el liberalismo mexicano se consolidó en el poder entre las décadas de 1860 y 1870 y a la vez como resultado del proceso de industrialización de la Ciudad de México (1930-1970) sería más que un anacronismo insalvable; por lo que podríamos preguntarnos en su lugar ¿qué transformaciones económicas y políticas han reconfigurado a la Ciudad de México y le han impreso una problemática urbana tal que haya suscitado la aparición de unas nuevas formas de intervención urbanística?

La ciudad industrial y liberal europea dio origen a diversas reflexiones, críticas, y proyectos sociales, algunas de ellas conformaron un variado aparato crítico que

nutrió al urbanismo guardando correspondencia con ciertas formas de pensar y entender tanto a la ciudad como a la sociedad y sus problemas; es decir, unas condiciones económicas y políticas específicas no se traducen necesariamente en una forma exclusiva de enfrentarlas, es más, *la sola presencia de esas condiciones no garantiza necesariamente la aparición de una idea de transformación o de reforma de la realidad*, de ahí que la historia de las ideas, de las ciencias, como ya lo habíamos planteado, y en particular de las trayectorias teóricas, metodológicas y proyectuales elaboradas por los urbanistas y/o planificadores urbanos sean también de nuestro interés, y es aquí donde el trabajo de Françoise Choay (1970) toma relevancia.

En *El urbanismo. Utopías y realidades*, Choay hace una interpretación de las ideas que están detrás, soportando los diversos planteamientos, críticas y propuestas de “ordenación urbana” que se han conocido desde el siglo XIX y hasta la década de los sesenta del XX, es un volver al pasado para buscar en él las ideas embrionarias de las formas contemporáneas de hacer urbanismo, así como de las que perturbaron su trayectoria y le imprimieron un nuevo rumbo. A diferencia de Leonardo Benevolo que distingue el urbanismo (politizado) del urbanismo moderno (despolitizado) y que lo lleva a considerar a los socialistas utópicos como urbanistas, Choay engloba el pensamiento de estos y otros más, dentro de la noción de Preurbanismo, reservándose la denominación de urbanistas solamente para aquellos que en verdad se desempeñaron en la ciencia de la ordenación urbana.

Desde nuestra perspectiva, los desarrollos proyectuales de Owen, Fourier, Cabet y demás socialistas utópicos, son proyectos de transformación social con un fuerte contenido territorial, sin embargo, lo sustancial de sus propuestas está en la integralidad y profundidad de sus reflexiones más que en la proyección física de las comunidades y la distribución espacial de las actividades a su interior, recordemos que en muchas ocasiones el desarrollo de esos aspectos mucho más “técnicos” fueron delegados a arquitectos y que a la hora de la materialización del proyecto de comunidad, éste se adaptó a edificaciones pre existentes, lo que nos permite

redimensionar el peso que tenía la urbanística en sus utopías. De ahí el considerarlos junto con Proudhon, Ruskin, Marx, Morris y otros más como pensadores preurbanistas y distinguirlos de Garnier, Gropius, Le Corbusier, Howard o Wright que claramente se adscriben dentro de la definición de urbanista.

El urbanismo difiere del preurbanismo en dos puntos importantes. En lugar de ser obra de generalizadores (historiadores, economistas o políticos), es, bajo sus dos formas, teórica y práctica, patrimonio de *especialistas*, generalmente arquitectos. “El urbanista no es más que un arquitecto” afirma Le Corbusier. Igualmente el urbanismo deja de insertarse dentro de una visión global de la sociedad. Mientras que el preurbanismo estaba vinculado a una serie de ideas políticas, el urbanismo aparece *despolitizado* (Choay, 1970: 39).

Sin embargo, la lectura de los escritos de cada uno de estos pensadores y especialistas le permite a Choay reconocer al interior de cada uno de los grupos dos tipos distintos de “proyecciones espaciales”, de imágenes de la ciudad que define como modelos por su carácter ejemplar y reproducible: progresista y culturalista, de tal manera que tanto el preurbanismo como el urbanismo pueden responder al modelo progresista o culturalista; mientras el primero de ellos está determinado por un cierto racionalismo, científicismo y desarrollo tecnológico que lo conduce a pensar en un hombre-tipo, universal que se encamina hacia la ciudad del futuro; mientras que el segundo modelo se acoge a un cierto romanticismo nostálgico que proyecta hacia la nueva sociedad donde se recuperan los atributos comunitarios del pasado; mientras en el modelo progresista todos los aspectos de la ciudad quedan perfectamente predefinidos por su autor, en el modelo culturalista hay una cierta incertidumbre asociada al contexto natural, social y a los individuos.

Si bien esta aproximación a las obras de estos pensadores y urbanistas nos arrojan una primera visión en torno a cómo concibieron a la ciudad, sus problemas y las formas de enfrentarlos, *no podemos dejar de cuestionarnos en términos del universalismo que está detrás de la gran mayoría de ellos, del científicismo que prevalece, propio del pensamiento decimonónico y que envuelve con un halo de verdad los diagnósticos, las reflexiones y las alternativas a la ciudad industrial, liberal y*

capitalista, siendo este rasgo precisamente el que define al urbanismo y lo distingue de las formas de intervención físico-urbana que le precedieron.

Tras estas primeras aproximaciones a la historia del urbanismo occidental, se hace obligatorio establecer algunas consideraciones en torno al contenido del término, para lo que nos hemos apoyado inicialmente en el texto del urbanista francés Gastón Bardet (1974) autor también del *Petit glossaire de l'urbaniste en six langues* y quien hacia 1945 entendía al urbanismo en términos generales como “la ciencia de la organización de las masas sobre el suelo” (Bardet, 1974: 6) al considerar que *esta ciencia es producto del siglo XIX*, del siglo de lo colectivo, por lo que surge para aplicar los conocimientos que estaban produciendo las recién inauguradas ciencias sociales, la sociología y la geografía humana en particular: “para disciplinar a esas masas que causaban por su concentración en algunas zonas del espacio, “problemas de grandes números” –realmente insolubles” (Ídem: 5), reafirmando lo ya expuesto y agregando que el urbanismo es el resultado de problemas nuevos derivados de fenómenos de escala, complejidad y sustancia claramente diferenciados a los que enfrentó el *Arte urbano*.¹⁵

El *Arte urbano* es la expresión del ser colectivo, del ser urbano, de la ciudad en tanto resultante de la cooperación de generaciones de habitantes que se adaptan en menor o mayor medida a lo preexistente: “Porque [la ciudad] se encuentra en un perpetuo devenir, bajo el efecto de la sucesión infinitamente cambiante de los seres que la habitan y la construyen y reconstruyen” (Ídem: 6), por lo que considera que ésta no se reduce de ningún modo a su plan o a su esquema gráfico; de ahí que la entienda como un ser urbano, un ser colectivo con vida. Hecha esta aclaración, es que considera que todo el drama del urbanismo actual (el de la segunda posguerra) consiste “en el divorcio entre las formas urbanas caducas y pesadas, y el ser urbano en prodigiosa renovación” (Ídem) lo que sucede *cuando el Arte urbano escapa a los*

¹⁵ Hemos optado por recurrir a algunas obras que fueron escritas en inglés y francés y que fueron tempranamente traducidas al español y publicadas tanto en España como en América Latina, partiendo del supuesto de que dichas obras pudieron haber ejercido cierta influencia en México, además de querer tener una visión mucho más cercana al nacimiento del urbanismo y la planeación urbana.

artistas e irrumpen las masas, la revolución industrial y la urbanización, lo que trastorna la estructura de las ciudades y transforma ese arte en una ciencia social: *el urbanismo*.

Detrás de esta forma de ver el paso conceptual del arte urbano a la ciencia urbana, que no deja de tener un cierto rasgo de idealización y romanticismo (una práctica pasada que antepone la “sensibilidad” del artista a la “frialdad” del científico), se encuentra todo el peso del racionalismo neoclásico, ilustrado y moderno que no dejará de alimentar el imaginario de los urbanistas hasta nuestros días, ya que desde su perspectiva el arte urbano alcanzó sus niveles más álgidos en la Grecia clásica y en el Medievo.

Una definición un poco más elaborada confirma esta apreciación:

El urbanismo es, ante todo, una *ciencia* que se atiene al conocimiento de las cosas, estudia metódicamente los hechos, investiga las causas primarias y luego, después de un trabajo riguroso de análisis, trata en síntesis sucesivas de determinar, si no leyes, al menos principios rectores. Sobre esta base puede erigirse un *arte aplicado* que pasa a la acción, a la creación de síntesis nuevas, [...] (Ídem: 15).

A decir de Bardet, el término *urbanismo* apareció por primera vez en Francia en un artículo de Paul Clerget publicado en el Boletín de la *Société neuchâteloise de géographie* en 1910, cuando es denominada claramente como ciencia de la organización de las ciudades: *urbanisme (town planning)*, por su parte Choay (1970) que inicialmente había reconocido este origen del término, acaba por modificar su postura y establece años después:

El término es un neologismo propuesto por el español Ildefonso Cerdá en su “Teoría general de la urbanización” (1867). Este término fue introducido en Francia, en el curso de la década de 1910, por H. Prost y un grupo de practicantes que gravitaban alrededor del Museo Social. La noción de urbanismo nació en el marco de una reflexión sobre el impacto espacial de la revolución industrial (Choay, 2009: 163).

Siendo una u otra, en verdad resulta sorprendente que este término tan difundido haya tenido un origen tan reciente si consideramos la tan larga historia de las ciudades, y que su despliegue ya como disciplina científica se realizara apenas en las dos primeras décadas de los 1900, cuando se llevan a cabo diversos congresos de higiene en Niza, París, Lyon, Marsella o Berlín; las grandes exposiciones de planeamiento de ciudades en Berlín, Düsseldorf, Londres, se abren asociaciones de arquitectos-urbanistas y se da inicio a la formación de nuevos profesionistas, finalmente se publica en Francia la primer Carta de Urbanismo (ley Cornudet) en 1919 (Bardet, 1974). Tras la Segunda Guerra Mundial, los aportes al urbanismo¹⁶ se mantendrán e irán consolidando una cierta doctrina, una disciplina práctica que encontró cobijo en la arquitectura como una subdisciplina o especialidad, buscando ampliar sus bases conceptuales y analíticas con los aportes de otras disciplinas sociales y humanísticas, pero siempre manteniendo su carácter proyectual.

Hasta aquí, podríamos sintetizar que el surgimiento del urbanismo europeo se sitúa en el siglo XIX como producto de las transformaciones económicas y socio políticas de sus ciudades ya abiertamente forjadas por el capitalismo industrial, de tal manera que su dimensión utópica es producto de una nueva y compleja problemática urbana que fue, al mismo tiempo, analizada por pensadores sociales, economistas, sociólogos, geógrafos, juristas, médicos, arquitectos, todos ellos influidos por el “espíritu” científico que permeó todo el siglo XIX y gran parte del XX, rasgo característico del discurso universalista propio de la geocultural que impone en su despliegue el sistema-mundo moderno y su economía-mundo capitalista y; enfrentada por funcionarios de la administración local, legisladores e industriales “progresistas” que en conjunción con los primeros, fueron definiendo *cuatro campos de acción: la legislación sanitaria, las grandes obras de renovación urbanística, la vivienda para los obreros y las ciudades modelo.*

¹⁶ Bardet utiliza el término *urbanificación* para dar cuenta de la “aplicación de los principios del urbanismo”, en tanto remedio a los males de la urbanización y que nosotros consideramos se concretizan en proyectos que denominamos *urbanísticos* para diferenciarlos de cualquier proyecto con implicaciones en la ciudad, es decir, proyectos urbanos, sin que estos últimos necesariamente tengan un énfasis en las formas físicas de la ciudad, como si los tienen los primeros.

La legislación urbana tiene como antecedente inmediato la legislación concerniente a la autorización, construcción y administración de líneas del ferrocarril así como en las disposiciones que regulaban la apertura de nuevos caminos y canales y que durante el siglo XIX fueron tomando un carácter cada vez más especializado, por lo que se convirtieron en disposiciones técnico-legales diferenciadas de la legislación urbanística, aportando solamente algunas modificaciones a los términos en que se efectuaba la expropiación de tierras por ejemplo, tendiendo a facilitarla; por lo que son las condiciones de insalubridad imperantes en las ciudades y el ascenso de la medicina los que incidieron en la formulación de una reglamentación sanitaria que buscaba enfrentar los problemas derivados del hacinamiento de las familias de los obreros, la pésima calidad de las habitaciones, la falta de instalaciones para el desagüe de las aguas residuales, las emisiones de sustancias y vapores al medio circundante, la pobreza, etc., que se tradujeron rápidamente en la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y en epidemias; de tal manera que “la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la actual legislación urbanística, y pronto llegó a generalizar la noción de la expropiación, ampliándola de las obras públicas a todo el cuerpo de la ciudad” (Benevolo, 1981: 122).¹⁷

Desde la década de 1830, en Francia e Inglaterra aumenta el interés por conocer las condiciones en que vivían los sectores pobres de la ciudad, conformándose comisiones integradas por médicos y funcionarios públicos encargados de elaborar informes y diagnósticos de la situación, de éstos se fueron desprendiendo propuestas para mejorar los empedrados y pavimentos de las calles, los desagües, la distribución de agua potable, la ventilación, la construcción de viviendas, etc., todas ellas tuvieron en común el ir construyendo una preocupación afín en torno a la higiene de la ciudad, necesaria para preservar la salud pública por lo que pronto derivaron en los primeros reglamentos sanitarios que establecían un estricto control sobre las formas y métodos constructivos para la edificación urbana, pública o privada por lo que pronto topó con el *laissez faire* urbano que veía una intromisión

¹⁷ A su vez, los orígenes del higienismo se pueden encontrar en la transformación de las políticas de atención a los pobres, vagos y desvalidos, en el paso de la caridad a la beneficencia algunas décadas atrás.

del Estado en asuntos concernientes a los intereses privados y sus propiedades. Adicionalmente, el higienismo vino a redefinir las funciones de las autoridades locales, de tal manera que los asuntos concernientes a la salubridad pública pronto recayeron en alcaldes, municipales y burgomaestres.

Entre las principales obras de renovación urbanística en las ciudades europeas destacan las grandes obras de Haussmann en París (1853-1869) y de Anspach en Bruselas (1867-1871), el trazado del Ring de Viena (1857), las ampliaciones de Barcelona de Cordá (1859), Florencia de G. Pogi (1864-1877), así como las transformaciones y construcciones del gran Londres (1848-1865) y el sistema vial de Viena (1859-1872) (Benevolo, 1981; Bardet, 1974). A pesar de que todas estas experiencias comparten unos rasgos característicos: “ensanches”, apertura de nuevas vialidades, apertura de nuevas plazas y jardines, renovación de los edificios habitacionales, entre otras, son los trabajos de Haussmann los que se han vuelto una referencia obligada tanto para los urbanistas, como para los historiadores del periodo, volviéndose un suceso “paradigmático” que marcó en definitiva el rumbo de París y de la naciente profesión.

Por otra parte este urbanismo no dejaba de inscribirse dentro de un reformismo humanitario que invadió la Europa de los 1850, en el que se desarrollaron de manera paralela las primeras iniciativas a favor de la edificación de conjuntos de viviendas para los obreros financiadas tanto por los industriales mismos como por los trabajadores a través de sociedades cooperativas; es la época en que se aprobaron leyes a favor de las viviendas subvencionadas por el Estado, se establecen subsidios para quienes construyan casas para los obreros e incluso se realizan concursos y exposiciones con el fin de estimular la construcción de viviendas populares en las ciudades más importantes del continente; sin embargo, Benevolo (1981) recuerda que los constructores privados poco siguieron estas políticas y continuaron levantando tugurios en la periferia para los inmigrantes y la población expulsada del centro de París por las intervenciones de Haussmann.

El tercer campo de acción en el que el urbanismo tiene un importante desarrollo es el de los proyectos de ciudades nuevas, algunas retomando la tradición literaria de las utopías, tal es el caso de *Hygeia* (la ciudad de la salud) de Benjamin W. Richardson o *Victoria* de John S. Buckingham, sin embargo, la materialización de nuevas ciudades se alcanzó con la fundación de Saltaire (1851), Port Sunlight (1887) y Bournville (1895) en Inglaterra o Menier (1872) en Francia, Krönenberg (1873) en Alemania o la de Brooklyn (1878) en Estados Unidos y, finalmente las Ciudades-Jardín Letchword, Welwin y Hampstead (Benevolo, 1981 y Bardet, 1974).

Siendo habitualmente consideradas como *ciudades modelo o ciudades ideales*, en verdad fueron colonias obreras fundadas por industriales que lograron ver las ventajas que representaba tanto el salir del área central de las ciudades para instalarse en una periferia mucho más espaciosa y el poder contar con una fuerza de trabajo asegurada y en condiciones óptimas para su explotación,; por lo que no hay que olvidar que detrás de estos ejemplos empresas dedicadas a la producción de jabón, chocolate, acero y armamento por ejemplo.

A pesar de que estas experiencias guardan cierta similitud con los proyectos de los socialistas utópicos, carecen de los aspectos políticos y económicos y solamente mantienen el interés por los aspectos más técnicos de la proyección utópica y que más adelante será recogida nuevamente por los Howard, los Sitte y los Garnier. De esta manera la contribución de los primeros socialistas resultó utilizada en cierta manera por el conservadurismo de la década de los 50 y las reformas parciales, elaboradas por la oposición de izquierda, fueron promovidas por el Estado para evitar una presión demasiado fuerte sobre las instituciones. Por ello es que consideramos pertinente la recomendación de Benevolo en el sentido de considerar todas estas acciones urbanísticas dentro de su contexto político e ideológico, y considerarlas como respuestas a la necesidad de contrarrestar o impedir que surjan nuevas revueltas obreras como las de 1842 en Inglaterra y 1848 en Francia.

Tras la ruptura entre los utopistas y el naciente socialismo científico, el urbanismo perderá gradualmente su dimensión abiertamente política y en las siguientes décadas se desarrollarán *los cuatro principales campos de acción del urbanismo: la legislación sanitaria, las grandes obras de refuncionalización y renovación urbanísticas en las principales ciudades, la reforma habitacional para obreros y, los proyectos para la fundación de ciudades nuevas*; todos ellos son ya claramente productos de esa escisión, por lo que las soluciones diseñadas ya no pretenden una transformación total de la sociedad, sino solamente modificar las condiciones de una parcela. *El vínculo con las autoridades y la burguesía se hace necesario para la realización de sus proyectos urbanos, su temprana relación con el conservadurismo (Napoleón, Bismark y Disraeli) que pudo advertir la conveniencia política de contar con una intervención urbanística que disminuyera las inconformidades sociales y políticas, y con el poder económico, pareciera marcar de por vida a esta disciplina, como si se tratase de la reaparición de una más de aquellas viejas ciencias camerales de los siglos XVII y XVIII nacidas para suministrar estrategias al poder instituido.*

Desde 1850 y al menos hasta la Segunda Guerra Mundial, el urbanismo verá constantemente aparecer tanto proyectos y realizaciones urbanísticas, como propuestas metodológicas para abordar los problemas de la ciudad, sin que alguno logre establecerse como el paradigma dominante, todos se suman al mismo caudal enturbiando las aguas y dificultando su decantación disciplinar, sin embargo, la ambición y la convicción de los urbanistas ira, casi en un proceso natural de expansión profesional, buscando incidir en ámbitos territoriales cada vez más amplios, recuperando en algún sentido aquella herencia naturalista de los preurbanistas que aspiraban a terminar con la contradicción campo-ciudad, pero ya no es a través de ciudades modeladas en el campo o ajardinadas, sino mediante la incorporación del campo como una dimensión analítica importante a considerar.

En este orden de ideas, el término francés *urbanisme* parece no ser el más propicio para acoger al campo, por el contrario, su equivalente inglés el *town planning* resulta no estar tan amarrado a la ciudad, y su extensión “semántica” parece ser clara una

vez que los soportes teóricos y metodológicos lo permitieron; en 1933 por ejemplo se edita *Town and Country Planning*, un texto que busca afianzar la nueva vertiente del urbanismo: la planeación urbano-regional. Su autor, Patrick Abercrombie (1936) fue un experimentado planificador, director de la *Town Planning Review* y autor del primer plan regional de Inglaterra. Al revisar parte de su obra como planificador (1913-1935) se puede constatar el carácter inacabado y disperso tenía el urbanismo, ahí figuran planes urbanos, “esquemas” de urbanización, “esquemas” para barrios de viviendas, planes de sitio, planes de desarrollo, planes de ampliación urbana y planes regionales por ejemplo.¹⁸

A pesar de la rudimentaria argumentación del planificador inglés con respecto a la urbanización (urbanismo), resulta significativa su decidida y constante inclusión del campo en su obra y en este texto en particular, donde reiteradamente hace referencia al planeamiento urbano de ciudades y pueblos, sumándose así a la corriente en favor de la planeación urbano-regional prefigurada por el biólogo y sociólogo Patrick Geddes décadas atrás, quien rompe con el común de los urbanistas y profundiza en los aspectos cognoscitivos acerca de la ciudad ya que para él era necesaria una investigación “civil” completa antes de la realización de cualquier proyecto urbano:¹⁹

Son muy pocas las personalidades municipales que conocen el movimiento del *Town Planning* y sus publicaciones; y menos todavía las que tienen una experiencia directa de lo que se ha hecho (con o sin éxito) en otras ciudades. Las más de las veces, no tienen la formación polivalente –geográfica, económica, artística, etc.- necesaria para resolver problemas arquitectónicos complejos, cargados de numerosas implicaciones sociológicas (Geddes, 1970: 426).

¹⁸ A lo largo de su texto, Abercrombie sigue utilizando el término *urbanización* para designar los trabajos de planeamiento urbano: “la palabra urbanización se limita, en su antigua acepción al planeamiento de la trama, o red, de calles. Sin embargo, su significado es mucho más amplio [...]. Urbanización es un ejercicio consciente de combinación y dibujo y no una cuestión de mero crecimiento (Abercrombie, 1935: 23), lo que nos hace pensar que la utilización del neologismo *urbanismo* no fue aceptada tan rápidamente, más aún si consideramos que los ingleses ya tenían el suyo: *town planning*.”

¹⁹ Cuando Choay (1970) incluye algunos textos de Geddes traduce al francés el término *civics* como *polistique* (polística en la edición española) al considerarlo poco habitual, sin embargo, las constantes referencias a las autoridades locales y a los consejos y comités de diferentes ciudades nos hace pensar que cuando Geddes hace referencia a una exposición cívica o una ciencia cívica, se está refiriendo a una disciplina propia de la ciudad, mucho más integral, inclinándose más por la raíz griega *civitas* que la romana *urbe*; además habría que considerar que en Inglaterra desde 1909 se funda un departamento de *Civic Design*.

Con la inclusión del campo como parte del urbanismo o para ser más precisos de la planeación urbana inglesa, se estaba configurando un nuevo campo de acción mucho más vasto y que desde su perspectiva involucraba el cumplimiento de leyes nacionales sobre industria, vivienda, caminos, ferrocarriles, aguas, electricidad, etc.

La ciudad y el campo no pueden, sin embargo, ser estudiadas separadamente. El problema estético es una acción intermedia entre ellos. La ciudad puede solamente estudiarse en relación con su marco geográfico. La unidad conveniente para tales estudios se llama región. El conjunto de regiones forma un país (Abercrombie, 1936: 30).

Bardet (1974) plantea que es precisamente a partir de 1930 que el urbanismo se extiende a la organización del suelo a cualquier escala, dando paso al planeamiento de regiones, pueblos y naciones, creándose instancias oficiales, leyes y planes nacionales en toda Europa: Alemania en 1935, los Países Bajos en 1941, Suiza entre 1937 y 1941 e Inglaterra en 1942. Sin embargo, el urbanista francés no se muestra del todo convencido de las tendencias que la planeación urbano-regional adoptó en la segunda posguerra y considera que para 1943 la planificación regional al irse “estatizando” tiene consecuencias para las instancias locales de gobierno ya que las municipalidades pierden presencia frente al Estado y los urbanistas en tanto profesionistas lo hacen frente a la burocracia de los ministerios de urbanismo y vivienda que se ven surgir con los trabajos de reconstrucción.

Mientras que en los Estados Unidos la crisis del 29 impulsó la creación del *National Resources Committee* para estudiar los problemas de la urbanización y, tras analizar el papel de la especulación con la tierra, la concentración y localización industrial, concluyó que era necesario elaborar un plan nacional de localización industrial así como una redistribución urbana en la región circundante, es decir, se daba paso a una organización regional de las ciudades en torno a los valles (planeación por cuencas hidrológicas) (Bardet, 1974).

Con esta apretada aproximación histórica podemos darnos una primera idea del cómo surgió y se desarrolló el urbanismo europeo principalmente, constatando que la ambigüedad del concepto, como lo dijimos al inicio del apartado, ha sido una característica que la ha acompañado desde su origen disperso y acelerado; la ruptura con el arte urbano parece ser central en su definición decimonónica y en su constante búsqueda de referentes científicos que le permitan consolidarse como disciplina académica. En cierto modo y a pesar del gran número de exponentes del urbanismo, nos parece que no logra establecer definitivamente su radio de acción, su campo disciplinar, por lo que se obligó a recoger constantemente los aportes de las más diversas ciencias que pronto le disputan su autoridad para abordar la compleja problemática de la ciudad.

Difícilmente se puede distinguir en el urbanismo un *corpus* teórico-metodológico que haya orientado de manera permanente y sólida sus abordajes e intervenciones en la ciudad, de alguna manera se alcanza a ver cómo el protagonismo y la “inspiración” (¿creatividad?) de muchos de sus exponentes le han impreso un carácter demasiado personal, quizá sean las reminiscencias del Arte urbano lo que le impidió al urbanismo consolidarse como disciplina científica y alejarse del nivel más técnico en el que se encuentra como apuntara acertadamente Benevolo, por lo que pronto se vio acosado y rebasado por nuevos campos y temas que complejizaron sus “rudimentarios” análisis de la ciudad; a lo que habría que sumar las repercusiones de las dos posguerras mundiales que transformaron todas las ciencias sociales y las humanidades.

La planeación urbano-regional en retrospectiva

Con lo anterior, podemos dar paso al otro pequeño grupo de textos que nos han parecido importantes para delinear las escorrentías de estos pre-textos. Rompiendo con las anteriores formas de abordar la historia del urbanismo, en estos trabajos se hace una revisión de políticas, planes, programas y leyes principalmente, vinculados tanto con la planeación urbana como con la planeación económica mexicanas y,

siendo que nos interesamos por una historia de largo aliento, es que solamente hemos considerado un par de estudios que trascienden el nivel acontecimienta, por lo que aquellos estudios interesados en realizar una evaluación más o menos inmediata de los mismos en una gestión en particular, no ha sido considerados aquí.

Pero antes de dar paso a estas aproximaciones a la planeación urbana, quisiéramos introducir algunas notas en torno a su conceptualización y que nos van a servir de puente entre estas dos formas de intervenir en las ciudades, para ello nos hemos acercado a los trabajos de Alfonso Iracheta (1988 y 1997) quien plantea que la planeación urbana está permeada por una concepción positivista que la hace aparecer como una actividad práctica que realizan profesionales que se han formado *ex profeso*, y que hacen uso de métodos, procedimientos y técnicas para analizar los fenómenos urbanos y proponer soluciones a los mismos; de ahí que la planeación urbana se muestre mucho más cercana a una técnica que de una ciencia, con un claro carácter de neutralidad que le permite discernir claramente el interés público:

Resuelve técnica, funcional, económica y hasta estéticamente, la necesidad que se le plateó y, más allá del costo beneficio, está fuera de su responsabilidad el impacto social o político que dichas acciones pueden generar en el futuro (Iracheta, 1988: 10).

Es una concepción conservadora y tecnocrática –ampliara nuestro autor- la que domina a la planeación urbana y que la hace centrarse mucho más en los aspectos técnicos y los modelos, que en la comprensión de los procesos socioeconómicos y políticos que explican los problemas urbanos, lo que se profundiza con la premura y la gravedad que dichos problemas imprimen a la acción planificadora. Por el contrario, para Iracheta la planeación urbana debiera ser “la consciente y deliberada intervención en cuestiones sociales y por lo tanto con un contenido altamente político” (Ídem; 20), es decir, la planeación como proceso socio-político en que tienen cabida los procedimientos y técnicas como medios para alcanzar ciertos fines.

En este mismo orden de ideas, Emilio Pradilla (2009) entiende la planeación urbana como:

[...] el proceso público, estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que forman la estructura urbana (Pradilla, 2009: 199).

Sin embargo, esta forma de definir la planeación urbana al considerar una variedad de procesos y relaciones urbanas tan amplia, nos hace dudar de la posibilidad de que exista una planeación urbana de este tipo, ya que involucra prácticamente la totalidad de los procesos y relaciones fundamentales de las ciudades. Esta exigencia conceptual choca con la apertura de la definición de política urbana, como veremos más adelante, ya que mientras en ésta tienen cabida muy diferentes políticas estatales, en la planeación urbana son muy pocas las que puedan cumplir con tan ambiciosa definición.²⁰ Por lo pronto solamente añadiremos que la centralidad que pone Pradilla en la estructura urbana como objeto del proceso de prefiguración y regulación es interesante al dejar fuera aquellas intervenciones urbanísticas que solamente alteran algunos aspectos de la ciudad sin modificar su funcionamiento mismo y que, por lo tanto, podríamos ubicarlas mucho más cerca a la actuación del urbanismo que el autor considera tiene “una naturaleza más específica relacionada con la prefiguración o reordenamiento de la forma-función física de las ciudades o parte de ellas, mediante la aplicación del diseño” (Ídem: 200).

Volviendo a Iracheta, considera que si bien fueron Geddes, Howard y el movimiento de las ciudades jardín quienes ejercieron una fuerte influencia en la planeación urbana inglesa hasta la segunda guerra mundial, sin embargo, después de ella las principales influencias en términos teórico-metodológicos fueron la Escuela Funcionalista, la Escuela Ecológica de Chicago y el Análisis de Sistemas, las tres principales corrientes de pensamiento que han influenciado a la planeación urbana contemporánea, es decir, “la que se aplica de manera genérica en los países occidentales desarrollados y que, asimismo, conforman la base teórica de la

²⁰ Posiblemente, esto se deba a que los orígenes teóricos de la planeación urbana los ubique en los planteamientos que los “socialistas revolucionarios” (socialismo científico) hicieron en la segunda mitad del siglo XIX estableciendo que en la transición al comunismo operaría una economía planificada: “con carácter imperativo para todos los actores e instituciones de la sociedad” (Pradilla, 2009: 199).

planeación urbana que se desarrolla en países como el nuestro” (Iracheta, 1988: 24), debido a que nuestra planeación se deriva de aquella. Estas corrientes de pensamiento conforman lo que denomina como *teorías sustantivas*, es decir, proporcionan las bases teórico-metodológicas para la comprensión de los procesos, fenómenos y problemas urbanos que la planeación busca resolver, de ahí la importancia de conocer los supuestos teóricos que sostienen, y en los que nosotros no nos detendremos, sin embargo, vale la pena aclarar que mientras el funcionalismo y la teoría de sistemas son teorías generales que buscan una explicación totalizadora de la realidad, más allá de lo social y lo urbano, la Escuela de Chicago desarrolló un cuerpo teórico de menor nivel de generalidad que se acotó a la explicación de fenómenos exclusivamente sociológicos y en particular urbanos (Lezama, 2002).

En este sentido, en tanto teorías generales, el funcionalismo y la teoría de sistemas han servido de referencia explícita o implícitamente tanto a la planeación urbana como lo plantea Iracheta, como al estudio de la sociedad y de lo urbano, sin embargo, consideramos que toda la Escuela de Chicago es producto precisamente de la aceptación de los postulados básicos del funcionalismo (sociología funcionalista) y del positivismo, así como del organicismo, mientras que sus adeptos más contemporáneos (análisis cuantitativo del espacio urbano) fueron alcanzados por el influjo generalizado de la teoría de sistemas (Lezama, 2002; Garza, 1999 y Alarcón, 2000).

Visto así, la planeación urbana se nutre de los aportes epistemológicos más difundidos del siglo XX, lo que la sitúa como un producto disciplinar relativamente nuevo, incluso pareciera posterior al surgimiento del urbanismo, lo que abona a la idea de que la planeación urbana surge de la expansión del urbanismo hacia nuevas problemáticas que no alcanzaron a figurar en su etapa formativa o, al ampliar sus fronteras territoriales como ya se dejó ver en el apartado anterior. Dicho lo anterior, en este segundo bloque hemos recuperado dos textos producidos en la década de los 80 del siglo XX, precisamente en el momento en que la investigación urbano-

regional tiene un importante auge en México y además dan cuenta de algunas de las inquietudes que la propia dinámica planificadora venía imprimiendo en México desde una década atrás. Los trabajos de Víctor Castañeda (1989 y 1991) y Gustavo Garza (1983, 1989, 1992 y 2003) son de los primeros estudios que hacen un recuento cronológico de la experiencia planificadora en México y que por momentos pareciera haber surgido súbitamente tras la expedición de la ley de asentamientos humanos de 1976. Por el contrario, estas retrospectivas nos permiten ver cómo la planeación urbana no es un producto reciente sino uno mucho más viejo.

En el primero de ellos, Castañeda (1991) hace una apretada revisión de *la acción estatal sobre el territorio* durante un periodo de cuarenta años (1950-1990) centrada en las políticas públicas que incidieron sustancialmente en las ciudades mexicanas, así como en las políticas de impulso a la planeación urbana; por su parte Garza (2003) quien reiteradamente ha venido revisando la experiencia mexicana en planeación urbano-regional ha ido ampliando el periodo estudiado hasta abarcar prácticamente todo el siglo XX.²¹ Ambos autores dan cuenta de la experiencia planificadora a nivel nacional, por lo que se centran en aquellas acciones y políticas que desde el ámbito federal se han impulsado en México.

Castañeda sin pretender hacer una reconstrucción puntual de las políticas públicas con una fuerte incidencia territorial, establece un marco general de referencia y de reflexión del contexto socioeconómico y político en el que se insertan diversas políticas, planes y programas sectoriales, incluida la política de impulso a la planeación urbana a nivel nacional. Sin ahondar en datos, marca dos momentos cruciales para las políticas económicas y sociales mexicanas: el primero (1950-1970) es crucial en tanto que en él se lleva a cabo una fuerte industrialización (iniciada desde los 40) y la urbanización del país, procesos ambos que no dejarán de estar

²¹ En adelante solamente haremos referencia a la segunda versión del trabajo de Castañeda (1991), ya que en ella se corrigieron algunos pequeños errores presentes en la versión de 1989 (aunque no corrigió en el título el periodo abordado que se extiende hasta 1990), mientras que de Gustavo Garza utilizaremos la versión 2003 por considerar que es la más acabada.

presentes hasta ya entrados los años setenta; destaca cómo el impulso de uno acarrea la expansión y deterioro del otro.²²

Desde su perspectiva, estas dos décadas van a ser decisivas para el desarrollo de la planeación urbana, ya que “la “crisis urbana” de las ciudades mexicanas se inició en el momento mismo de la urbanización capitalista en el país” (Ídem: 212), siendo un momento de fuerte impulso a la “modernización” de la economía y la sociedad: son los años de las grandes inversiones estatales en infraestructura para la producción industrial (incluidos los programas de parques industriales), de las políticas fiscales y la inversión productiva por un lado, y por el otro, los años del *urbanismo espacialista* interesado en las formas e influenciado por el modelo norteamericano que se tradujo en la construcción de enormes conjuntos habitacionales, una acelerada expansión urbana y el crecimiento de las clases medias urbanas en un primer momento, para después dar paso a una política social de impulso a la infraestructura de salud, educación y servicios urbanos, así como a la creación de instituciones de financiamiento de la vivienda de interés social con el fin de incidir en la distribución del ingreso.

El segundo momento (1970-1990) es fundamental porque en él se echa a andar el aparato público de la planeación urbana que será reconocida como un instrumento capaz de revertir el proceso de “desvalorización” creciente del capital que en el periodo anterior se generó con la urbanización acelerada del país y que se tradujo en un incremento de las desigualdades regionales y urbanas que a sus vez dieron origen a movimiento sociales y armados, destacando el lugar que las organizaciones populares de colonos iban teniendo en la conflictiva urbana; desde su perspectiva, es frente a este panorama de inconformidad social y política y ante la crisis económica que se hace inevitable la participación estatal en los procesos de

²² A nivel de antecedentes comenta que en la década de los cuarenta se habían realizado importantes intentos de planificación sectorial y regional (cuencas hidrológicas) que buscaba la modernización del campo y una descentralización del Valle de México impulsando el crecimiento de las ciudades pertenecientes a ciertas cuencas del territorio nacional; y en este mismo orden de ideas incluye la Ley de la Reforma Agraria como un medio que posibilitó la colonización del territorio y la dispersión de la población rural.

planeación urbana e “inducir nuevamente la refuncionalización del espacio urbano que hiciera posibles la regeneración del proceso de acumulación mediante la orientación y estímulo de inversiones y la elaboración de esquemas planificadores” (Ídem: 212-213).

Llama la atención que solamente en este periodo reconozca la dimensión política de la planeación urbana al “articularla” con los movimientos sociales, lo que lo lleva a plantear que:

[...] vista como instrumento de intervención de los diferentes aparatos del Estado sobre la organización del espacio y sobre las condiciones materiales de reproducción de la fuerza de trabajo; intervenciones que cumplen una importante función económica y política.

Las acciones estatales en materia de planificación urbana forman parte de la política social (esta última, importante bastión de la legitimidad del Estado) que en términos muy generales cumple con su función de asegurar el mantenimiento del equilibrio social (Ídem: 215-216).

Es a partir de este planteamiento que reconoce que *la planeación urbana así como las políticas urbanas se han distinguido desde el periodo posrevolucionario por una doble intención: legitimar al sistema político mexicano y fortalecerlo mediante la cooptación y corporativización de las organizaciones urbanas, lo que se reforzó a partir de su institucionalización en los años setenta*, por lo que considera que la planeación urbana y los planificadores han cumplido un papel mediatizador convirtiéndose en agentes de control social al servicio del Estado, en lugar de constituirse en agentes de cambio social.

Por las propias características del trabajo de Castañeda: caracterización sintética de las tendencias y contextos de las políticas públicas de impulso a la planeación urbana y de otras con fuerte incidencia territorial, no es posible obtener mayor conocimiento en cuanto a las particularidades de los distintos mecanismos e instrumentos implementados en el periodo, dificultándose la diferenciación conceptual por ejemplo entre planeación urbana y planeación económica, además al concentrarse en las medidas implementadas a nivel nacional no es posible

establecer cómo incidieron en ciertas ciudades en particular, sin embargo, consideramos que su caracterización de la trayectoria de la planeación urbana nos proporciona una buena orientación:

- 1) Ha sido un instrumento subordinado a las decisiones políticas vinculadas con la planeación económica y social del país.
- 2) Como componente sectorial, se encuentra limitada en la asignación presupuestal ya que la planificación económica y social ha sido fundamentalmente programática, de racionalización del gasto público y no de orientación del desarrollo.
- 3) Es necesaria para el Estado en cuanto le permite legitimar su aparato político y sus acciones sobre el espacio urbano.
- 4) No ha existido una auténtica participación democrática en ella.

De estas características vale la pena destacar el hecho de que a pesar de que la aplicación de políticas sectoriales de corte económico por parte del Estado, como la del impulso a la producción industrial mediante la creación de parques industriales o la dotación de condiciones generales para la producción, generaron fuertes impactos en la estructuración del territorio y en particular en las ciudades donde se llevaron a cabo las inversiones, propiciando una alta concentración del ingreso en unas pocas ciudades y una aceleración del proceso de urbanización, sin que hubiesen estado previstos, menos aún contemplados en sus objetivos programáticos. El otro aspecto a destacar es que la política social de dotación de servicios públicos y de promoción habitacional “encontró su fuente de inspiración en los lineamientos de instituciones internacionales de financiamiento” (Ídem: 211) además de un financiamiento directo a través del crédito del BID y de programas como la Alianza para el Progreso, con lo que se alcanza a ver que esta políticas urbano sectoriales respondían ya a una lógica muy distinta a las medidas urbanísticas revisadas anteriormente, sin embargo, la relación industrialización-urbanización-intervención del Estado de alguna manera está presente aunque con diferencias significativas.

Otro aspecto que sale a relucir es la cuestión de la convergencia temporal de una crisis económica que a fines de los 60 ya es palpable, con una crisis urbana, lo que pareciera incitar al despliegue de una política planificadora de ciudades, regiones y sectores económicos que apuntaban a la recuperación económica en primera instancia a través de una estrategia territorial sin abandonar la industrialización y, en segundo lugar atender el rezago en materia de ordenamiento urbano y que derivó en lo que se conoce como la institucionalización de la planeación urbana que arrojó en lo inmediato la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), la creación de una secretaría de Estado en cargada de los asentamiento humanos y las obras públicas (1978) y la elaboración de una infinidad de planes y programas de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal.

Finalmente hay que resaltar de la interpretación de Castañeda del despliegue de políticas sectoriales con impacto territorial y urbano en particular, el énfasis en el hecho de que *dichas medidas tienen un carácter legitimador del Estado*, en particular las encaminadas a la constitución de una política social, a pesar de la retórica democrática que despliegan.²³

Por su parte, Gustavo Garza viene desarrollando desde 1983 un seguimiento mucho más amplio y documentado, en primer lugar quisiéramos destacar la periodización propuesta para abordar las políticas y/o la planeación urbano-regional en México durante 70 años primero y después a lo largo de todo el siglo XX, en las primeras versiones consideraba las siguientes cuatro etapas: las acciones pioneras (1915-1940); las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); las políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976) y; la planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988); (Garza, 1983, 1989 y 1992); mientras que para el año 2003 introduce un matiz en el último periodo al

²³ A manera de anexo, Castañeda incluye un listado cronológico de un amplio conjunto de planes, programas, organismos de Estado y disposiciones legales con incidencia territorial que va de 1915 con la Ley de la Reforma Agraria hasta 1984 con el Programa Nacional de Ecología, sin embargo en su trabajo solamente da cuenta de algunas de estas 55 “acciones estatales”. A pesar de ello nos deja ver una larga trayectoria de 70 años de medidas de intervención del Estado sobre el territorio y sobre las ciudades aunque con ritmos distintos, destacando obviamente las décadas de los 70 y 80.

considerarlo como una “institucionalización transitoria” a la luz de los cambios más recientes en política territorial, además de completar el cuadro secular con un último periodo: el de las políticas territoriales virtuales en el neoliberalismo (desde 1989 hasta la actualidad) (Garza, 2003) .²⁴

Durante el primer periodo (1915-1940) se lleva a cabo la conformación de las nuevas bases jurídicas del Estado al aprobarse la Constitución Política de 1917 en la que se sientan las bases para la intervención del Estado en diversos asuntos de interés nacional y se incorpora la Ley de la Reforma Agraria de 1915 que impactó en la organización del territorio al permitir una nueva colonización que se tradujo en unas 153 colonias agrícolas. Pero a decir de Garza, “la mayor intervención del Estado se evidencia en la aprobación del primer Plan Sexenal, para que lo instrumentara en gobierno de 1934 a 1940” (Ídem: 37) y que, en términos generales establece el control gubernamental sobre el subsuelo y los recursos naturales o de interés público, impulso a la industrialización, desarrollo del suministro de energéticos y de la red carretera; constituyéndose organismos públicos para tales fines como la Comisión Federal de Electricidad (1933), Petróleos Mexicanos (1934), Líneas Férreas de México e instituciones que fueron fundamentales para el desarrollo del país como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas ejercicio que a su parecer no se continuó sino hasta la década de los setenta.

El periodo de las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970) está determinado por la implementación de una estrategia económica encaminada a lograr un desarrollo industrial a través de un modelo de sustitución de importaciones, siendo la construcción de infraestructuras para la producción el centro de las inversiones públicas: electricidad, carreteras, hidrocarburos, sistemas de irrigación, telecomunicaciones, etc. Teniendo un lugar especial la política de

²⁴ En las distintas versiones de este trabajo, Garza hace referencia en ocasiones a políticas urbano-regionales (1983 y 1992) mientras que en otras se alude a la planeación urbano-regional (1989 y 2003) en función del énfasis que le quiera dar en cada uno de ellos; a pesar de ello los periodos siguen siendo para él los mismos.

Por su parte Gutiérrez (2000) al hacer un “repaso” de la experiencia en materia de planeación urbana y regional en México, incluye un breve apartado de “Antecedentes” en el que sustancialmente retoma la periodización que Garza (1989) agregando solamente algunos comentarios adicionales.

industrialización que en el periodo ve abiertamente su promoción con la promulgación de leyes de exención fiscal (1940), la Ley de industrias nuevas y necesarias (1941 y 1955), la creación de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas (1947) para el impulso del campo y la industrialización de regiones distintas al valle de México a través de la construcción de presas y plantas hidroeléctricas; otras medidas fueron la creación del Fondo de Garantías y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (1953), el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales de 1953 así como otros fondos y programas, todos con la finalidad de impulsar el crecimiento económico.

En el periodo se da un importante crecimiento económico con una acelerada dinámica en las ciudades y un alto grado de urbanización como ya nos lo planteara Castañeda (1991), las ciudades se triplican en el territorio nacional y la población se incrementa en 18.8 millones de habitantes urbanos, siendo las ciudades más grandes las que absorben hasta el 50% de la población urbana.

En consecuencia, el significativo conjunto de políticas urbanas y regionales anteriormente esquematizado resultaron inefectivas y, lo peor, contraproducentes, desde la perspectiva de estimular la descentralización económica y demográfica de la Ciudad de México y reducir las desigualdades regionales del país (Garza, 2003: 54).

El tercer y cuarto periodos (1970-1976) y (1977-1988) aunque son mucho más cortos resultan ser significativos para las políticas y la planeación urbano-regional ya que es en ellos cuando el gobierno mexicano logra, primero establecer de manera explícita una estrategia económica basada en una planeación del territorio, y después su institucionalización. En ese sentido, se despliegan diversas acciones que van desde la creación de las Comisiones, Nacional de Zonas Áridas (1970) e Intersecretariales para el Fomento Económico (1972), así como la publicación de diversos planes como el Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971), de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971), decretos de descentralización industrial, leyes como la Población (1973), de Desarrollo

Urbano del Distrito federal (1975), General de Asentamientos Humanos (1976); hasta la creación de diversos organismo públicos como la SAHOP (1978) y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (1977) y, finalmente los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano (1978), de Desarrollo Industrial (1979), de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980) y de ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País (1980), además de todos los programas de desarrollo urbano estatales y municipales. Por toda esta producción en materia de planeación urbano-regional es que se considera como de institucionalización.

El segundo sexenio de este periodo (1982-1988) es considerado por Garza como una etapa de transición entre la institucionalización y la virtualización de las políticas urbano-regionales del neoliberalismo, de tal manera que en estos seis años aunque continua “la tradición” planificadora su implementación pasa a un segundo plano y por lo tanto tienen una incidencia mucho menor en el territorio ya que el nuevo modelo económico prescinde de una política de este tipo al revalorar la acción de los agentes privados por encima de la intervención pública. Finalmente, después de 1988 las políticas urbano-regionales entran en un periodo donde el Estado abdica de sus funciones planificadoras cediéndolas al mercado, es un periodo que se queda abierto en la medida que los últimos gobiernos federales han continuado la política neoliberal de disminución de la intervención estatal en todos los ámbitos, incluida la planeación urbana y regional. La emergencia de una planeación estratégica y de los análisis FODA parecieran otorgarle a la planeación mexicana un nuevo impulso, sin embargo la historia reciente nos está demostrando que su adopción ha sido solamente un recurso retórico para disimular una política desinteresada en una redistribución del ingreso más equitativa, Garza (2003) sintetiza el rumbo que tomará la urbanización con la implementación del neoliberalismo en estos términos:²⁵

²⁵ La reflexión en torno a las modalidades neoliberales de la planeación y las políticas urbanas aún es escasa, particularmente si nos interesamos por aquella que pretendan hacer un ejercicio teórico conceptual de los principales rasgos, tendencias e implicaciones; por el contrario lo que prevalece en la investigación urbana es, por un lado una reflexión y crítica de la experiencia de la planeación indicativa durante el intervencionismo estatal y, por el otro, la sistematización de

[...] la abdicación del estado mexicano en materia de planeación territorial y el imperio del *laissez-faire* en la organización espacial, intensificará la concentración de las actividades económicas y la población en dos o tres regiones policéntricas, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México (Ídem: 144)

Por otra parte, llama la atención la flexibilidad con que Garza utiliza las nociones de política urbano-regional y planeación urbano-regional, aún más, en la primera etapa (1915-1940) se consideran éstas sólo como acciones, en la segunda y tercera (1940-1970 y 1970-1976) ya se consideran políticas (en los últimos seis años como explícitamente políticas urbano-regionales); mientras que planeación solamente aparece en la etapa (1976-1988), es decir, no queda claro por qué el primer Plan Sexenal, al cual le reconoce una importante incidencia en la organización del territorio, es considerado únicamente como una acción y se le niega el carácter de política y de planeación por ejemplo. Más aún, resulta desconcertante que de una versión a otra se transformen las acciones en políticas o en planeación (en función del contexto en el que se hayan publicado).

Ahora bien, de estas apretadas revisiones de un amplio conjunto de políticas estatales con incidencia explícita o implícita en el territorio podemos extraer algunas conclusiones importantes que nos han orientado en nuestro trabajo investigativo. En primera instancia, de ellas se desprende que *por políticas urbano-regionales se entiende cualquier iniciativa gubernamental que tenga una incidencia directa en la organización del territorio, ya sea sus ciudades o sus regiones, sin que necesariamente sus objetivos se hayan encaminado hacia allá*, siendo una característica que esas políticas han sido impulsadas por el gobierno federal, es decir, son políticas nacionales a pesar de que algunas puedan estar dirigidas a una región en particular como lo fueron aquellas que buscaron afectar la frontera norte, las costas o alguna cuenca, de ahí que dichas medidas hayan tenido una incidencia diferencial en el territorio.

las experiencias concretas de planeación y gestión urbana en distintas ciudades que aún no alcanzan a esbozar lineamientos generales que den cuenta de tendencias claras.

La inclusión que ambos autores hacen de un importante número de leyes y decretos, planes y programas así como de organismos públicos de carácter sectorial, nos confirma que *en conjunto, pueden entenderse como políticas urbano-regionales y que éstas pueden o no considerar a la planeación como una posibilidad para llevarlas a cabo*, como se desprende de la revisión de algunas de ellas que simplemente se propusieron impulsar una medida en un territorio particular (Programa Nacional Fronterizo) sin prefigurar un horizonte por alcanzar o definir una programación temporal de metas en el corto, mediano y largo plazo, por lo que reiteradamente se fueron modificando al incluirse nuevas iniciativas o eliminarse las anteriores. Esta forma de entender las políticas urbano-regionales resulta importante al desprenderse de una intencionalidad territorial explícita; en este mismo sentido, Emilio Pradilla (2009) al buscar establecer las fronteras entre las políticas urbanas, la planeación urbana y el urbanismo, define a las primeras de la siguiente manera:

El campo de las políticas urbanas es muy vasto, pues incluye todas aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, militar) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades (Pradilla, 2009: 198).

Siendo ésta una definición amplia de política urbana, podemos considerar que la adjetivación de urbana de una política no deviene de su intencionalidad, de sus objetivos, sino que se desprende de la incidencia que pueda tener en la ciudad (directa o indirectamente), pero además para poder ser reconocida dentro de esta conceptualización, estas políticas habrán de ejercer sus efectos en las estructuras y en el funcionamiento mismo de la ciudad, con lo que se acota la definición.

Visto así, resulta significativo el hecho de que una política sectorial a nivel nacional pueda tener una incidencia definitiva en un territorio en particular y, aún más si dicho impacto no fue previsto por sus promotores, sea este el territorio nacional, una región o una ciudad; en este sentido, el mismo Garza (1985) ha demostrado cómo la política de industrialización implementada en México de manera sistemática

desde la década de los 40, ha tenido un efecto fundamental en las ciudades, en particular en la Ciudad de México, marcando su desarrollo e imprimiéndole un carácter propio a su problemática.²⁶

Otro aspecto relevante de estos trabajos tienen que ver con el hecho de que al englobar en una sola investigación retrospectiva las políticas urbano-regionales, nos permiten ver ya una trayectoria histórica que el actualismo de los estudios urbanos no nos permitía reconocer, es decir, al ampliar la mirada tanto en el tiempo como en el objeto, podemos establecer una mínima continuidad: desde 1915 se han implementado en México diversas políticas urbano-regionales, afirmación que difícilmente se podría sostener si nos referimos a alguna de ellas en particular. La amplitud temporal en la que se han impulsados estas medidas también nos deja entrever una permanencia, una “larga duración” que se aproxima a una duración secular que involucra gran parte del siglo XX.

Finalmente, los textos de Castañeda (1991) y Garza (1992 y 2003) al estar centrados en las políticas urbano-regional más generales, es decir, en la política nacional que marca las grandes pautas del desarrollo urbano y regional en todo el país, no se interesan por la experiencia particular de la política y la planeación urbanas en ciudades específicas, por lo que, para los fines de esta tesis, representan un excelente marco contextual que nos coloca y centra en la materia y que nos permite empezar a dimensionar la experiencia del Distrito Federal. Habría que recordar que, en materia de política urbana, al igual que en muchos otros aspectos, el Distrito Federal estuvo largo tiempo subordinado a las disposiciones que el gobierno federal establecía al encontrarse bajo su jurisdicción, por lo que podemos considerar anticipadamente que las políticas urbanas generales tenían una mayor incidencia en el DF que en el resto del territorio nacional.

²⁶ Al respecto, la decidida y empeñada política de industrialización que se desarrolló en México, difícilmente se sostiene como una “política de impacto territorial aislado”, ¿marginal? por el contrario, nos parece que su impacto fue sustancial, en todo caso puntual si nos abocamos exclusivamente a sus efectos multiplicadores, pero si esa incidencia territorial involucra las llamadas externalidades, nos queda claro que su despliegue fue nacional o al menos regional.

De igual manera, por su mismo carácter de síntesis cronológica, no hacen una relación pormenorizada con las transformaciones particulares de las ciudades, por lo que tampoco podemos derivar del todo la intencionalidad y la perspectiva con que se desenvuelven las políticas y la planeación, menos aún si nos interesamos por los desarrollos que se han verificado en un territorio tan específico como el Distrito Federal. Por el contrario, los trabajos de historia del urbanismo que hemos abordado líneas arriba, son ricos en contextualización, por lo que su interpretación del por qué de un urbanismo de esas características resulta plausible; en conjunto, estas dos aproximaciones históricas al pasado del urbanismo occidental y a la política y planeación urbana mexicana, conforman una base que nos permite no partir de cero en esta investigación.

Entre una aproximación y otra, encontramos un vacío muy importante que nos impide entender plenamente donde está la desembocadura de ambas afluentes, los puntos de encuentro de sus aguas, ya que suponemos que existe entre el urbanismo y la planeación urbana una proximidad, por encima de sus diferencias –y más allá de los gentilicios de uno y otro- que sus fronteras se vuelven difusas como ya lo hemos establecido aquí. Pero, al igual que las islas que están unidas por lo mismo que las separa, *el urbanismo “moderno” europeo y la planeación urbano-regional mexicana comparten ciertos rasgos que las vinculan y las insertan en una historia mucho más amplia: la historia de las formas de intervención del Estado sobre el territorio.* Ambas nacen frente a una ciudad estrechamente relacionada con la industrialización (no con la revolución industrial), con la transformación economía de una sociedad y de la ciudad, lo que sucedió en Europa a partir de las primeras décadas de los 1800, mientras que en el caso mexicano dicho proceso se verificó posiblemente más de cien años después, es decir, hay un desfase temporal sumamente importantes entre ambos procesos, sin embargo, como veremos las problemáticas urbanas comparten ciertos rasgos y la universalidad que impone el sistema mundo-moderno hará que las ideas y algunas técnicas urbanísticas y de planeación urbana fluyan e incluso se desarrollen de manera paralela en ambos lados.

1.3 La larga duración del Estado

Hasta aquí hemos podido avanzar con respecto a la pertinencia de hacer una revisión histórica de la política urbana en México, pretendiendo romper con el actualismo que permea a los estudios urbanos, en el trayecto hemos esbozado algunos pre-textos teórico-metodológicos que nos permiten acercarnos a la historia con alguna orientación, en este sentido la larga duración nos ha abordado y convencido de que nuestra indagación habría de expandir sus límites temporales y un siglo se nos muestra como una medida temporal pertinente para abordar dicha experiencia.

Por otra parte, en la búsqueda de pre-textos para escribir esta tesis hemos constatado que nuestra historia se entrelaza de alguna manera con la del urbanismo y la de la planeación urbana, ambas forman parte de los medios contemporáneos de intervención territorial y, como parte de las políticas urbano-regionales, se insertan de lleno en las formas que el Estado se ha dado para incidir de manera directa en las ciudades, y es precisamente desde ahí desde donde ahora queremos dar cuenta de las formas de intervención estatal. Sin embargo, la intervención estatal en la ciudad que hoy nos parece absolutamente normal, requirió para su “institucionalización”, para su aceptación, de unas condiciones económicas y políticas sin las cuales simplemente no es posible intervenir. La simplicidad y obviedad de esta enunciación da cuenta del nivel de asimilación, de normalización que tienen en nuestra sociedad.

En este sentido, vale la pena recordar que toda intervención urbanística en la ciudad, planificada o no, requiere de un agente promotor y ejecutante de la intervención, un agente con la capacidad de poder incidir de manera directa sobre un territorio, sobre una ciudad en la que otros agentes sociales tienen intereses y sobre la cual despliegan procesos económicos, políticos y sociales. Los urbanistas europeos del siglo XIX entendieron rápidamente esta situación, de ahí que hayan establecido un vínculo con el poder del Estado, su vinculación con el conservadurismo en ascenso fue lo que posibilitó su desarrollo y abrió las

posibilidades de materializar sus proyecciones sobre la ciudad, es decir, es el Estado la condición *sine qua non* el despliegue de una política de intervención urbana no es posible.

Las políticas urbanas, incluida la intervención urbanística y la planificación urbana, son políticas desplegadas por el Estado en tanto se ha erigido en la autoridad suprema sobre la sociedad, sus instituciones y su territorio, el Estado es la única instancia con capacidad para poder imponer al conjunto de la sociedad una serie de medidas tendientes a modificar profunda o superficialmente la ciudad, lo cual no significa que el Estado sea una institución neutra, ajena a los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, de las clases sociales y sus fracciones, sin embargo, tampoco consideramos que responda exclusivamente a los intereses de una clase o fracción de clase. En este sentido, retomamos la propuesta de Kaplan (1983) que parte del reconocimiento del *carácter dual del Estado*, es decir, sin negar totalmente los planteamientos que sitúan al Estado en un lugar de neutralidad política, como una instancia supra social de mediación de los conflictos sociales y cargada de una racionalidad tal que le permite incidir en la organización social de manera imparcial; se reconoce que el Estado responde, en cierta medida a un conjunto de necesidades e intereses generales de la sociedad y que, en mayor o menor grado, actúa como árbitro, materialización y realización de un orden, una justicia y un bien común; esto a pesar de que “el Estado es siempre, en última instancia, la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes” (Kaplan, 1983: 30), sin embargo, en pocas ocasiones, sino es que nunca –diría Kaplan- “puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y un clase, ni una subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra” (Ídem).

Por otro lado, es la ciudad, el territorio sobre el cual se pretende incidir, la otra condición que posibilita el surgimiento de una política urbana, pero no sobre cualquier territorio el Estado puede intervenir, sino que solamente se puede desplegar su actuación en un territorio que se reconoce como propio y

jurisdiccionalmente a su cargo; la noción de soberanía sobre la que se erige la autoridad del Estado implica forzosamente una definición territorial ya que el ejercicio del poder público se encuentra restringido por la soberanía de otro Estado, de ahí que el vínculo Estado-Territorio sea fundamental para el entendimiento de las políticas urbanas.

Finalmente, el ejercicio del poder del Estado sobre un territorio dado implica la aprobación mínima de quienes ocupan dicho territorio, de los gobernados que, al mismo tiempo se constituyen en los agentes receptores de la política urbana del Estado. En otras palabras, *las políticas urbanas requieren para su existencia de un Estado, un territorio propio sobre el cual ejercer su poder y una legitimidad política que le permita desplegar su fuerza*, sobre ello abundaremos en el siguiente capítulo.

Ahora bien, si partimos del escalonamiento de los tiempos de la historia propuesto por Braudel y sus respectivas duraciones, podemos ver cómo para este historiador la dimensión política de los hechos históricos está ceñida por los acontecimientos de corta duración y por lo tanto excluida de los grandes procesos que determinan la historia, es decir, de los sistemas estructurales de profundidad. La reiterada asimilación entre el tiempo corto de los acontecimientos y la dimensión política, ha generado fuertes cuestionamientos, entre ellos los provenientes de la historia de las mentalidades o de las ideas, desde donde se rechaza y argumenta que la historia política no se inscribe solamente en los tiempos cortos acontecimentales.

En este orden de ideas, Fourquet y Murard (1978) consideran que el análisis histórico de los equipamientos colectivos “surge de una historia largamente duradera del aparato de Estado” (Ídem: 75), de ahí que consideren pertinente relocalizar al Estado en el modelo explicativo braudeliiano, ya que: *“La historiografía rara vez ha tomado en consideración el espesor del cuerpo mismo del Estado”* (Ídem). Desde su perspectiva, la crítica de la Escuela de los Annales (principalmente la de Braudel) a las formas tradicionales de hacer historia centrada en ciertos aspectos de

la política, los llevó a rechazar y desplazar el tiempo de la política a un plano secundario de corta duración: evanescente.

Pero parece que esta correspondencia bi-unívoca entre la serie de «rellanos» y la serie de duraciones, no se encuentra en la realidad. En los hechos, cada objeto social está atravesado por múltiples temporalidades. Y precisamente el Estado no es tan sólo el soporte del tiempo corto de la agitación política de superficie, la historia «de los sucesos» caricaturizada por Mallet e Isaac y rechazada por la escuela de los «anales». El Estado también tiene su prolongada permanencia: prolongada duración de la organización burocrática, del lenguaje, de las relaciones administrativas, de las técnicas de control, de poder y de opresión, etc. Esta historia de la prolongada duración del Estado ha sido tratada sólo rara vez por los historiadores” (Ídem: 75-76).

Ciertamente, nos cuesta aceptar la reducción de la historia política a los acontecimientos de superficie, a los vertiginosos cambios del tiempo corto, es muy probable que Braudel haya pensado en la infinidad de cambios en la esfera política y que no alteran las estructuras profundas de la sociedad, en el ir y venir de gobiernos y gobernantes que se suceden unos a otros sin que los problemas, formas y procesos sociales sustanciales se alteren. No es desconocida la cercanía de algunos planteamientos braudelianos con el marxismo, uno de ellos puede ser precisamente esta supeditación estructural de lo político a la instancia económica determinante en última instancia de la organización social capitalista, es decir, la ubicación secundaria de la política en la estratificación braudeliana de la historia tiene un paralelismo con la definición super-estructural que el marxismo le otorga a la instancia político-jurídica, en contraste con la determinación social que le reconoce a la infra estructura económica; discusión que difícilmente podremos dar aquí.

Si aceptamos como válido el planteamiento de que el *Estado moderno es una creación del Renacimiento*, y que sus orígenes se pueden reconocer en el Medievo, entonces resulta pertinente la observación de que el Estado puede ser concebido como una estructura de larga duración: *nada se parece más a un Estado que otro Estado*, dirían François Fourquet y Lion Murard (1978). Sin embargo, en trabajos menos conocidos de Braudel, se puede constatar que este historiador consideraba

pertinente el estudio del Estado desde la perspectiva de la larga duración. Pero más allá de ello, aquí nos interesa explorar precisamente esas formas duraderas del Estado en materia de intervención urbana, de ahí la cercanía con el análisis desarrollado en *Los equipamientos del poder*, y que constata precisamente la íntima relación entre el sistema de equipamientos colectivos francés y el emplazamiento del aparato de Estado napoleónico sobre las ruinas del Antiguo Régimen, -parafraseando a sus autores-. Diversas preguntas se antojan: ¿Qué tan larga es la historia del Estado mexicano? ¿Cuáles han sido las formas de su intervención en la ciudad? ¿A partir de qué momento podemos hablar de una política urbana en el Distrito Federal?

En un texto centrado en el desarrollo que tuvo el *Arte de gobernar* durante los siglos XVI y XVII en España, Santos y Santos (2008) consideran que el Estado moderno es una creación del Renacimiento, aunque reconocen sus orígenes en el Medievo:

[...] la sociedad medieval se apoyaba en el imperio y el papado, donde gozaba de prioridad la autoridad eclesial. En este contexto, no hay lugar para un Estado entendido como poder soberano. [...] Es pues, el renacimiento filosófico del siglo XIII quien dará el impulso definitivo para la renovación política de los siglos siguientes (Santos y Santos, 2008: VIII).

Dicha renovación tenderá a la conformación lenta, prolongada y dinámica del Estado moderno en oposición a las formas políticas precedentes. La conformación del Estado moderno es un proceso dinámico, el Estado no se constituye de una sola vez, sino que se va construyendo paulatinamente, adquiriendo matices diferentes con el transcurrir del tiempo, se ha ido fraguando y consolidando al lado de las crisis de las ciencias antiguas y de los descubrimientos de la modernidad, es una continua pugna entre el poder eclesiástico y poder civil, entre el individuo y la sociedad, entre el ser o el tener, entre lo nuevo y lo viejo (Ídem).

Sin embargo, dentro del sentido dinámico del término hay algo estático, algo que se ha de conservar, lo ya logrado, lo «estado». La infinidad de consejos dados a príncipes no persigue otro objeto que mostrar unas artes para que aquello que se ha conseguido y que está en constante flujo de aumentar o disminuir, se procure por

todos los medios conservarlo en el presente, sirviendo de base de futuros proyectos; de esta forma lo que permanece, lo «estado», se convierte en el Estado (Ídem: VIII).²⁷

Esta relación entre “lo estado” del Estado y la dinámica propia de su conformación es lo que nos permite establecer una conexión entre los aspectos estructurales del Estado y las rupturas que en su conformación y en su desarrollo se presentan, es decir, en la conformación del Estado ocurren sucesos históricos que logran trascender y permanecer presentes en la estructura de la organización social y territorial, hechos que marcan a las ciudades y las hacen ser, sin embargo, entre lo acontecido en las ciudades, son las medidas implementadas por el Estado en su proceso de conformación las que nos permiten vislumbrar a la ciudad como un producto de su actuación y es precisamente en este orden de ideas que la Ciudad de México cobra significado al ser el “escenario” por excelencia de la actuación del Estado.

La Ciudad de México en tanto capital de México ha sido el lugar privilegiado de la intervención estatal, el receptáculo de unas políticas públicas, de ahí que nos interese establecer cuáles han sido los vínculos históricos entre el Estado y esta ciudad: ¿En qué medida la actuación del Estado ha determinado la historia de la Ciudad de México? ¿Cuáles han sido los procesos de transformación urbana que se han desprendido de la política estatal? ¿Qué papel jugó la Ciudad de México en la conformación del Estado nacional? ¿De qué manera se legitimó la intervención estatal en la ciudad? A estas preguntas trataremos de dar respuesta en los siguientes dos capítulos, para ello hemos optado por restringir nuestro universo temporal al siglo XIX, siglo que se caracteriza, desde nuestra opinión, por ser el marco que engloba el proceso de conformación del Estado moderno mexicano, prerequisite de toda política urbana.

²⁷ Vale la pena recordar que, siguiendo el planteamiento de Santos y Santos (2008) durante los siglos XVI y VII se fue conformando en España un grupo de “expertos” en el *Arte de gobernar* y que jugaron un papel muy importante en la conformación de una teoría política propia y que buscaban incidir en la definición de los asuntos públicos a través de la elaboración y pronunciamiento de consejos al rey. Existe una cercanía entre este Arte de gobernar y la Ciencia de la policía, fundamentos de la ciencia política y de las políticas urbanas en última instancia.

El término Estado moderno resume un complejo proceso de racionalización del poder que pasa por una capacidad de ejecutar y de gobernar sobre una población y un territorio propios, Marcos Kaplan (1983) lo plantea en estos términos:

La sociedad se estructura así en una unidad política cerrada. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político se define por el nacimiento o la residencia. Lo interno y lo externo están netamente separados. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial, y organiza el espacio político de manera que corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de las decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción (Kaplan, 1983: 44).

Es este vínculo con el territorio lo que le permite al Estado desplegar sus funciones y fundarse sobre los supuestos de una legitimidad, una institucionalidad, un consenso, una legalidad, una coacción social y otros mecanismos más que le permiten constituirse en la autoridad suprema de la sociedad en el territorio. La hegemonía del poder del Estado es precisamente lo que le permite actuar “libremente”, intervenir en la ciudad y transformarla consciente o inconscientemente, de ahí que la intervención del Estado sobre el territorio sea una característica intrínseca del poder del Estado, que la intervención del Estado en la economía, la política, la sociedad y la cultura, no sea un fenómeno propio de la segunda mitad del siglo XX, sino que constituye un fenómeno antiguo: “No es casual que así sea, y podría sostenerse que el intervencionismo del Estado en todas las esferas, en especial en la socioeconómica, es casi inherente a la esencia de esa institución” (Kaplan, 1983: 19).

Es por eso que consideramos que el análisis de la realidad social debe de considerar de manera especial la llamada superestructura, es decir, las formas y jerarquías de poder, las instituciones sociales y políticas, el Estado, el derecho, las ideologías y la cultura, ya que todo ello elabora, codifica, sanciona y justifica las relaciones de poder en una sociedad (Kaplan, 1983) y determina las formas de incidir e intervenir en la ciudad, espacio privilegiado para la acción estatal.

En este sentido habría que recordar que las grandes ciudades se han caracterizado por ser las sedes de las fuerzas políticas más importantes de una región y al mismo tiempo por albergar las instituciones políticas fundamentales de una nación y del Estado mismo, reforzando reiteradamente el centralismo político y administrativo, todo ello claramente identificado con la historia de nuestra Ciudad de México que abordaremos a partir de dos procesos de larga duración que se desplegaron a lo largo del siglo XIX y que marcaron terminantemente a esta ciudad, pero ante de adentrarnos en los pormenores de dichos procesos hemos de detenernos a reflexionar en torno a la definición temporal de los siglos.

CAPÍTULO 2

Nuestro largo siglo XIX

2.1 La longevidad de los siglos mexicanos

Si partimos de las consideraciones teóricas esbozadas en el capítulo anterior con respecto al tiempo y la historia, entonces habremos de establecer una primera aproximación a la dimensión temporal que enmarca a este trabajo, por lo que es preciso adelantar una idea de lo que entendemos por siglo XIX, de tal manera que nos sirva de soporte inicial a nuestra investigación en torno a la política urbana en Distrito Federal, por lo que se hace indispensable preguntarnos ¿cuándo inicia y

termina el siglo XIX que enmarca la experiencia que pretendemos estudiar? ¿Inicia el primer día de los años 1800 y culmina con el último? Nuestras aproximaciones a la historiografía crítica nos dicen que no es así.

Siguiendo a Carlos Aguirre Rojas (2008), consideramos pertinente asumir en esta tesis en primer lugar, que no todos los siglos tienen la misma duración y por lo tanto no necesariamente corresponden a cien años como comúnmente suele pensarse, según este historiador es necesario distinguir, por un lado *los siglos cronológicos* y por el otro *los siglos históricos*, los primeros se corresponden con esa visión newtoniana del tiempo que lo entiende como una dimensión única, homogénea y lineal que se despliega en

...un solo sentido y que está compuesto por unidades y subunidades perfectamente divididas y siempre idénticas, de segundos, minutos, horas, días, semanas, meses, años, lustros, décadas, siglos y milenios. Es decir, una idea que asume que el tiempo de los relojes y de los calendarios, es también el tiempo de la historia y de los historiadores, y que por lo tanto, cualquier siglo histórico tiene siempre cien años, y cualquier día de la historia es idéntico a cualquier otro (Aguirre, 2008: 31).

Contrariamente, desde un planteamiento crítico se considera que *los siglos históricos corresponden a un tiempo histórico*, el tiempo de las sociedades y que se caracteriza por ser múltiple, heterogéneo y variable, por lo que los siglos pueden ser más cortos o más largos en función de los acontecimientos, las coyunturas y las estructuras históricas propios. De esta manera, el reconocimiento de que los siglos históricos tienen temporalidades distintas, es lo que ha permitido hablar precisamente de siglos largos y siglos cortos, donde su duración está acotada por la apertura y el cierre de los procesos fundamentales que le dieron vigencia, sustancia “y sentido a las distintas curvas evolutivas que esos mismos siglos representan” (Ídem: 9).

Así, pareciera haber un cierto consenso en considerar que el siglo XX fue un siglo corto, un siglo XX histórico que se desfasa con respecto al siglo cronológico al mostrar un retraso en su aparición y un rápido cierre, hecho que le ha permitido a los historiadores hablar de un siglo corto o breve a nivel mundial de escasos ochenta

años; y es que entre ciertos historiadores que aún están dispuestos a pensar en grandes unidades de análisis existe, como lo recordara en su momento Habermas (1998), dicho consenso reconoce a su vez, la existencia de un *largo siglo XIX* y un *breve siglo XX*. La caracterización y amplitud de cada uno de estos siglos está mediada por la definición e interpretación de los grandes sucesos que marcan el inicio y el fin de estos siglos, siendo esto lo que establece la diferencia entre los historiadores.

Así, Hobsbawm (2003) en su *Historia del siglo XX*, da cuenta de un siglo XX corto (1914-1991) a nivel mundial que inicia precisamente con la primera guerra mundial y se cierra con el hundimiento de la URSS, siglo en el que reconoce tres épocas: una de catástrofes (el periodo de entre guerras), una de crecimiento económico y transformación social (una especie de edad de oro) y una última de descomposición, incertidumbre, crisis e incluso, para algunas regiones del mundo, nuevamente de catástrofes. Desde su perspectiva el siglo veinte abre y cierra con catástrofes y crisis mediadas por un periodo de crecimiento económico y transformación social, que en conjunto constituye un periodo histórico coherente, una época de la historia.

Para Carlos Aguirre Rojas (2008), hablar del breve siglo XX en términos mundiales, implica abordar un *siglo histórico* que se inicia con el estallido de la Primera Guerra Mundial y con la emergencia de la Revolución Rusa de 1917, y que se cierra con la caída del Muro de Berlín en 1989, es decir, para este historiador *el siglo XX estuvo marcado por los intentos por construir mundos y sociedades socialistas*; por su parte Habermas lo considera de 1914 a 1989:

El comienzo de la Primera Guerra mundial y el desmoronamiento de la Unión Soviética dan el marco a este antagonismo que atraviesa dos guerras mundiales y la guerra fría. Esta puntuación deja espacio, sin duda, para tres diferentes interpretaciones, de acuerdo con el mundo donde se sitúe al antagonismo: en el espacio de la economía de los sistemas sociales, en el de la política de las superpotencias o en el espacio cultural de las ideologías. La elección de esos puntos de vista hermenéuticos está determinada desde luego por la lucha de las ideas que han dominado el siglo (Habermas, 1998: 43).

Así, el siglo XX es *el siglo de las guerras* (mundiales y fría)²⁸ o *el siglo de los Estados Unidos* por ser la potencia económica que emerge y se consolida en dicho siglo (Habermas, 1998). De igual manera se considera que con respecto al siglo XXI “será el siglo XX el que le habrá dado forma” (Hobsbawm, 2003: 15), de tal manera que el cierre de un siglo al mismo tiempo abre nuevas posibilidades de cambio y en ese sentido es que Carlos Aguirre considera que con la aparición en 1994 del EZLN se abre el siglo XXI con un nuevo ciclo de protestas mundiales y marca la agenda pendiente de superar el capitalismo.

Siguiendo este orden de ideas podemos preguntarnos si la duración de los siglos a nivel mundial es la misma para los estados nacionales, es decir, si la historia de México en particular, ha sido determinada totalmente por estos mismos grandes sucesos mundiales, en otras palabras ¿para México el siglo XX también fue corto y el XIX largo?, o por el contrario, podríamos pensar en una relativa independencia de las historias nacionales con respecto a la historia mundial. En este sentido, los análisis de sistemas-mundo de Wallerstein nos han ayudado a no pasar por alto el hecho de que la historia de México se circunscribe dentro de una historia mayor que es la historia del sistema-mundo moderno y en particular la historia de la economía-mundo capitalista, es decir, nos han permitido reconocer que nuestra historia particular no puede elaborarse cabalmente si no consideramos el desarrollo del capitalismo en su dimensión mundial y la dinámica en que se insertan los grandes acontecimientos que han transformado a la sociedad, en particular hemos de considerar a la historia de México como parte de la historia de la periferia capitalista, compartiendo rasgos y procesos con otras naciones, reproduciendo un sistema y una lógica derivadas de su ubicación en la geometría del capitalismo mundial, siendo esta historia mundial del capitalismo, una primera determinación de nuestra historia.

²⁸ Habermas considera que esta caracterización del breve siglo XX, marcada exclusivamente por las guerras (contra el capitalismo, frente a los totalitarismos o de ideologías) esconde de alguna manera un suceso de gran importancia que también marcó el siglo y que es la derrota del fascismo en 1945, constituyéndose en un parte aguas de la historia al representar un punto de quiebre de lo que llama *las continuidades poderosas* de la modernidad social, a partir del cual se construyen tres tendencias políticas que cambiaron el rostro del siglo: la guerra fría, la descolonización y la construcción del Estado de bienestar social en Europa (Habermas, 1998).

Desde esta perspectiva, no podemos hacer una historia de México limitándonos solamente a los hechos acontecidos exclusivamente en este territorio, ignorando los grandes sucesos que han definido el acontecer mundial puesto que la historia de las naciones no puede entenderse a cabalidad si no se considera al mismo tiempo la historia mundial, ya que:

[...] después del siglo XVI, y del profundo e irreversible proceso de radical *universalización histórica* que la humanidad ha vivido en los últimos cinco siglos, es cada vez más imposible entender las historias locales, nacionales o regionales, si uno se encierra en el limitado y siempre parcial horizonte local, nacional o regional (Aguirre Rojas, 2008; 20).

Es esta dimensión mundial la que nos ha permitido relativizar y contextualizar los sucesos de nuestra historia concreta que, a primera vista pudieran parecer originales, mientras que son expresión de procesos más amplios compartidos por la periferia del capitalismo en general y por la América Latina en particular. Sin embargo, tampoco podemos asumir una determinación total de los acontecimientos mundiales sobre las historias nacionales, por el contrario, consideramos necesario redimensionar dichos acontecimientos para poder definir en qué medida realmente modificaron el curso de la historia nacional, reconociendo de alguna manera una cierta autonomía en los procesos históricos propios, lo que implica reconocer que la matriz mundial del capitalismo adopta formas específicas que alteran en alguna medida su patrón general, abriendo la posibilidad de que surjan historias distintas de ese mismo capitalismo mundial en función de un legado histórico, geográfico, económico, político y cultural propio.

De no ser así, habremos sucumbido ante un determinismo exógeno que homogeniza el mundo y le da un carácter omnipotente al capitalismo; en particular al alejarnos de esa determinación total del capitalismo mundial sobre nuestras historias particulares, marcamos una distancia con aquellas interpretaciones que, por ejemplo, consideraban la historia de América Latina como la historia de sus dependencias (colonial, capitalista comercial e imperialista), omitiendo las

singularidades de nuestra historia, sin que con ello dejemos de reconocer la importancia que tuvieron dichos planteamientos al generar una nueva mirada de la realidad social desde la periferia misma.²⁹

Así, tanto el siglo XX como el siglo XIX mexicanos pueden ser entendidos como el resultado de la incidencia de los procesos que el capitalismo central va generando en su desarrollo y expansión mundial en los procesos particulares de la periferia, procesos propios en los que habremos de reconocer una geohistoria concreta, periférica, latinoamericana. En su momento, Paul Singer al criticar las teorías de la dependencia estableció que:

Es preciso recordar también que, a pesar de la dependencia en que se encontraban casi todos los países del continente en relación con el mercado capitalista internacional, muchos momentos decisivos de su historia fueron fruto de luchas de clases en cuyo desenlace pesaron sobre todo condiciones internas. Sería difícil, si no artificioso, argumentar que la confiscación de los bienes de la Iglesia en México o la abolición de la esclavitud en el Brasil [...] derivaron de situaciones de dependencia (Singer, 1977: 74).

Así, al dimensionar tanto el contexto mundial capitalista en el que se desarrolla nuestra historia, como los procesos y acontecimientos internos que le dan especificidad, habremos de caracterizar al siglo XIX mexicano que enmarca las condiciones en que se desarrolló la política urbana que aquí analizamos.

Para nosotros el siglo XX mexicano también inicia tardíamente, desfasándose del siglo cronológico; los mil novecientos inician pero el siglo XX histórico aparece décadas después, mientras tanto México continúa desenvolviéndose en ese siglo XIX que se prolonga y se aferra a no terminar. Es por ello que la idea de que el siglo XIX a nivel mundial fue un siglo largo que va de la Revolución Francesa a la Primera Guerra Mundial (1789-1914) también podemos suscribirla en lo general para México

²⁹ Una síntesis de los principales postulados de la teoría de la dependencia con respecto a la ciudad puede encontrarse en José Luís Lezama (1993), *Teoría social, espacio y ciudad*; mientras que para una crítica fundamental a dichos planteamientos se puede consultar la *Economía política de la urbanización* de Paul Singer (1977).

y nos arroja pistas para poder pensar nuestro siglo XIX ya que, es el siglo que culmina el que configura al siguiente siglo, como lo apuntara Hobsbawm (2003).

Nuevamente pareciera haber un cierto consenso en torno al punto de ruptura temporal entre el largo siglo XIX y el corto siglo XX a nivel mundial: para Hobsbawm por ejemplo, es el inicio de la primera guerra mundial (1914), mientras que para Aguirre Rojas (2008) es el periodo entre esta guerra y la Revolución Rusa de 1917 el que marca el cambio de siglo. La primera guerra mundial aparece entonces como el suceso que marca el derrumbe de lo que el propio Hobsbawm denomina como *la civilización occidental del siglo XIX*, caracterizada de esta manera:

Esa civilización era capitalista desde el punto de vista económico, liberal en su estructura jurídica y constitucional, burguesa por la imagen de su clase hegemónica característica y brillante por los adelantos alcanzados en el ámbito de la ciencia, el conocimiento y la educación, así como del progreso material y moral. Además, estaba profundamente convencida de la posición central de Europa, cuna de las revoluciones científica, artística, política e industrial, cuya economía había extendido su influencia sobre una gran parte del mundo, que sus ejércitos habían conquistado y subyugado, cuya población había crecido hasta constituir una tercera parte de la raza humana (incluida la poderosa y creciente corriente de emigrantes europeos y sus descendientes), cuyos principales estados constituían el sistema de la política mundial (Hobsbawm, 2003: 16).

Si retomamos esta caracterización del siglo XIX mundial como válida, entonces tendríamos que preguntarnos si el siglo XIX mexicano también la suscribe, es decir, si los procesos decimonónicos fundamentales de México se desarrollan conforme a estos cuatro aspectos: 1) una economía capitalista, 2) un estatuto político liberal, 3) una burguesía hegemónica, 4) un conocimiento, educación y progreso material brillante y, todo ello enmarcado dentro de una civilización hegemónicamente europea.³⁰ Si el siglo XIX mundial fue sustancialmente europeo, entonces podemos pensar que el siglo XIX mexicano reconoce y expresa esa hegemonía, ya no solamente de España, sino ahora del viejo continente en su conjunto, por lo que las transferencias entre Europa y América se mantendrán con la salvedad de que tras la

³⁰ Vale la pena no dejar pasar que, para Wallerstein (2006) los estados, en el sistema interestatal, buscan erigirse en estados hegemónicos dentro de dicho sistema y que, a mediados del siglo XIX fue el Reino Unido quien alcanzó dicho lugar, mientras que para la mitad del siglo XX los Estados Unidos detentaban dicha hegemonía en el sistema-mundo moderno.

consumación de los procesos de independencia de las colonias españolas, esas transferencias se diversificarán y se insertarán en un entramado político-económico de diferente naturaleza, donde ahora España juega un papel secundario tras la reconfiguración de la economía mundial. Inglaterra, Alemania y Francia tendrán a partir de entonces un lugar mucho más importante en la economía, la política y la cultura de México.

Para nuestro siglo XIX, Europa será el referente inmediato y en gran medida el modelo de civilización a seguir, sin que ello signifique que no existiera una influencia de los Estados Unidos, por el contrario podemos constatar que la guerra de independencia norteamericana y el tipo de república que adoptó también fueron una referencia muy importante que sirvió de modelo para la elaboración de las constituciones políticas decimonónicas y en particular para el diseño de un territorio propio de los poderes de la federación.

Si el largo siglo XIX mundial culmina con la caída de esta civilización europea durante la Primera Guerra Mundial y que marca el inicio del nuevo siglo histórico, y la independencia de México solamente representa un reajuste en la configuración político económica de esta civilización, entonces cabe preguntarse ¿Hasta cuándo se prolonga la hegemonía europea en la vida de México? y ¿en qué medida los grandes acontecimientos de la historia de nuestro siglo XIX son también expresión de las tendencias e influjos de esta civilización europea?³¹

Ciertamente, estas preguntas rebasan por mucho los objetivos de esta tesis y de este capítulo en particular, sin embargo, consideramos importante contar cuando menos con alguna idea al respecto, y en este sentido podemos decir que el interés de México por constituirse en una nación independiente y definir un Estado soberano con un régimen político, una constitución y un territorio claramente definidos, si

³¹ Algunos historiadores han encontrado un estrecho vínculo entre las posibilidades de alcanzar la independencia de México y la invasión napoleónica de España en 1808 o, entre las ideas republicanas de algunos constituyentes de la primera mitad del siglo XIX cronológico y los planteamientos políticos derivados de la revolución francesa de 1879 por ejemplo, con lo que dan cuenta del nexo historia mundial-historia nacional.

bien se enmarca dentro de un proceso mucho más amplio: la constitución e inserción de México en el sistema interestatal mundial, también responde a los intereses propios de los mexicanos que, sin negar las más variadas influencias europeas, buscaban la forma para modificar su condición económica, política y cultural.

Es por ello que los grandes acontecimientos que marcaron a este siglo: la guerra de independencia, las luchas por la federación, la promulgación de las constituciones, la Reforma, el Porfiriato y la Revolución, son para nosotros, expresiones de un proceso mucho más amplio que los engloba: *la conformación del Estado nacional* y es precisamente este proceso largo, lento, el que no permite que el siglo XIX mexicano se cierre conjuntamente con el siglo XIX cronológico, es decir, nuestro siglo XIX solamente verá su fin hasta que México quede claramente constituido como una nación políticamente independiente pero inserta en la economía-mundo capitalista bajo un nuevo estatuto.

En una entrevista hecha por Bolívar Echeverría a Carlos Monsiváis (2005) precisamente sobre el breve siglo XX mexicano, éste responde que:

El siglo XX mexicano comienza casi formalmente el 20 de noviembre de 1910, fecha adjudicada al inicio de la Revolución Mexicana (un solo nombre para demasiados hechos, tendencias, personas). A la Revolución se le confiere el don de modernizar el país, porque a buena parte de la sociedad le adjudica nuevas reglas del juego, porque libera la movilidad geográfica y social de sectores muy grandes y porque genera una nueva mitología nacionalista, todo esto sin tocar en lo básico los dispositivos de la desigualdad. [...] Y si el siglo XX mexicano se inicia en 1910, se extingue más o menos el primero de enero de 1994, al surgir el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la última solicitud de ingreso a la nación de sectores históricamente marginados (Monsiváis, 2005: 39).

Lo anterior reafirma nuestro planteamiento de que el siglo XIX mexicano se prolonga sobre el XX cronológico, al parecer hasta 1910, según los argumentos de Monsiváis, sin embargo, no nos dice mucho sobre el siglo que se cierra. Por nuestra parte, y bajo la premisa de que lo que define el cambio de siglo en México es la conformación

del Estado nacional, y que para que dicho proceso se dé no es suficiente con proclamar la separación formal del nuevo Estado periférico del viejo Estado central (y defender militarmente dicha segregación), sino que es necesario y fundamental obtener tanto el reconocimiento de su soberanía por parte del sistema interestatal, como de su legitimidad por parte de los poderes locales y regionales que conforman al naciente Estado-nación y que se expresa mediante una Constitución.

Es precisamente este proceso el que tiene lugar en México durante nuestro largo siglo XIX y que bien puede extenderse desde 1808, año en que Carlos IV y Fernando VII de España abdican a la corona a favor de Bonaparte, hasta al menos 1917, año en que se firma la última Constitución Mexicana (todavía dentro del proceso revolucionario), enmarcándose claramente dentro del periodo comprendido por el siglo XIX mundial. Pero más que la coincidencia temporal, habría que considerar que la apertura de dichos siglos está dada por el inicio de un proceso que rompe con las ataduras monárquicas para dar paso a un sistema republicano y la conformación de un Estado nacional, proceso que en México absorberá poco más de 100 años. Para los primeros 50 años del siglo XIX cronológico lo anterior es claro, y en este proceso podemos fácilmente integrar la Reforma Lerdo-Juárez, sin embargo, consideramos que el Porfiriato introdujo elementos que nos hacen pensar en un cierto retroceso en el proceso originando una nueva conflictiva que se expresará en la Revolución Mexicana, tras la cual será más claro considerar la consumación del proceso de conformación de un Estado nacional independiente.

Si bien, los *Tratados de Córdoba* y la firma del *Acta de Independencia* (1821) son entendidos como los principales acontecimientos que inician el reconocimiento internacional de México como nación independiente de España, será, por ejemplo, hasta 1826 que el Reino Unido de la Gran Bretaña reconoce a México y firma un tratado de amistad, navegación y comercio (1827). Sin embargo, una vez echado a andar este proceso de integración al sistema interestatal, la conformación del Estado nacional también tendrá que resolver el gran problema de la integración de los

territorios y las poblaciones que se identificaban y se sumaban a la nueva nación, donde la discusión en torno al modelo de gobierno por erigir fue central.

La forma de gobierno que México habría de adoptar y la definición de quién o quiénes serían los depositarios del poder político, así como bajo qué figura jurídica lo harían, son cuestiones que enfrascaron a México en una larga cadena de luchas que van desde el levantamiento de Santa Ana en 1823 hasta la revolución de Tuxtepec de 1876 (incluida La Reforma), donde los cacicazgos, caudillismos y las cuasi autonomías provinciales heredadas de la colonia, tuvieron un peso determinante e impidieron la consumación del proceso de conformación del Estado nacional.

En este sentido, compartimos el planteamiento de Leopoldo Solís (2009) quien considera que la Reforma fue un paso importante en la creación de un andamiaje jurídico propio (la armazón institucional) de un Estado-Nación moderno, democrático y viable, sin embargo, discrepamos con él cuando sugiere que será durante el Porfiriato cuando se alcance “la formación de un Estado Nacional pleno y soberano” (Solís, 2009: 3); por el contrario, consideramos que tras la supuesta *paz porfiriana* impuesta por la represión de cualquier inconformidad, resurgen con nuevos bríos las insurrecciones campesinas y levantamientos armados en diversas partes del país que dan cuenta de un descontento social y de un proceso inacabado de conformación política de una nación que también había tenido retrocesos (el segundo imperio y la misma dictadura de Porfirio Díaz), omisiones y olvidos que la sociedad mexicana traería nuevamente a la escena política y a los campos de batalla de la Revolución Mexicana.

Es por ello que aquí consideramos que la Revolución Mexicana es en primera instancia un recordatorio de los pendientes que dejó el siglo XIX cronológico, de los olvidos que Los Constituyentes tuvieron (en el diseño del Estado mexicano) de amplios sectores de la sociedad y con algunas regiones del país. Y es que el federalismo adoptado como la forma específica de organización de la república, no

fue suficiente para dar cuenta de la geohistoria de México, es decir, del reconocimiento de la existencia de al menos esos tres grandes espacios geográficos que define Aguirre Rojas (2005b): el México árido, el México templado y el México tropical que, a su vez dan soporte a tres Méxicos: el México indígena del sur, el México mestizo del centro y el México criollo del norte.

Es precisamente sobre esta base geohistórica que se desarrolló el capitalismo en México desde mediados del siglo XIX, buscando la base material y humana para su expansión, tomando características particulares en cada una de las regiones, insertándose de manera diferencial en la conformación socio territorial decimonónica. El Porfiriato como expresión del impulso necesario para el desarrollo capitalista favoreció la inversión de capitales en sectores clave de la economía tales como la minería, la agricultura, las comunicaciones y el comercio, reconociendo las potencialidades que el territorio y sus pobladores podían ofrecer a la naciente burguesía nacional y al capital extranjero.

La introducción del ferrocarril (1850) posibilitó la expansión económica hacia los territorios del norte del país consolidando los procesos de colonización llevados a cabo por las compañías deslindadoras, la movilización de trabajadores hacia las zonas donde se requería una mano de obra abundante para la explotación agrícola y minera, con lo que conformó un mercado interno y abierto a la vez al exterior y para el cual resultaba imprescindible la expansión del horizonte agrícola y una política centralizada que pudiera contrarrestar la vieja tendencia autonómica de las comunidades agrarias.

Así, durante el Porfiriato se fue confirmando el proceso de diferenciación económica, social y política que, junto con el territorio nos permite distinguir claramente amplias zonas de agricultura, zonas de explotación minera, las grandes industrias textiles vinculadas al recurso agua y las zonas industriales urbanas, de cada una de ellas surgió en el siglo XX cronológico, aunque también en el XIX, una expresión de descontento, de rebelión en contra de la situación en que vivían sus trabajadores.

Así, la Revolución Mexicana como expresión acabada de ese descontento, también se configuró a la sombra de esta geografía económica y de esta historia social, dando pie a una distinción socio territorial que reconoció una revolución en el sur, una en el norte y otra más en el norte.³²

En el prologo a *El México revolucionario* de John M. Hart (1997), Carlos Fuentes resume que la revolución mexicana consistió cuando menos en tres revoluciones: 1) la revolución agraria encabezada por Villa y Zapata que intentó restaurar los derechos de las comunidades sobre sus tierras, bosques y aguas; 2) la revolución nacional, centralizadora y modernizante de Madero, Carranza, Obregón y Calles que pretendía alcanzar un beneficio colectivo promoviendo la prosperidad privada y; 3) en medio de las dos, la revolución proletaria radicalizada por el anarcosindicalismo que buscaba el control de las fábricas y la expulsión de los capitalistas nacionales y extranjeros.

A nuestro parecer, la sociedad mexicana de principios del siglo XX cronológico, así como los distintos sectores que la componían: los campesinos, los obreros industriales y urbanos, la pequeña burguesía y las élites provincianas, según una distinción utilizada por Hart, tenían una distribución territorial diferencial en función de esa geohistoria que de alguna manera también determinó los grandes objetivos políticos y sociales que las tres revoluciones se impusieron como metas en su lucha.

Pero finalmente, la construcción de un Estado nacional pareciera pasar indefectiblemente por la construcción de una identidad única que ignora o pasa por encima de la diversidad geográfica, social y cultural, ya que:

Las naciones no son otra cosa que mitos en el sentido en que son creaciones sociales, y los estados desempeñan una función central en su construcción. El

³² Ha sido ampliamente documentado como las fuerzas políticas y económicas de corte provincial del siglo XIX, herederas de la tradición autonómica y regional, protagonizaron, alejadas del gobierno central, al menos 59 revueltas entre 1830 y 1876, lo que explica la fuerte presencia de los regionalismos en la Revolución (Gilly, 2000 y Hart 1997).

proceso de creación de una nación incluye el establecimiento (en gran medida, una invención) de una historia, una larga cronología y un presunto grupo de características definitorias (incluso aunque grandes segmentos de la población incluida no comparten dichas características) (Wallerstein, 2006: 79).

Visto así, la Revolución Mexicana (o las revoluciones mexicanas) se inserta y da cuenta de un proceso largo y tortuoso que acapara a nuestro largo siglo XIX mexicano, de tal manera que la conformación del Estado mexicano, proceso que alcanzará su culminación en los años veinte del siglo XX cronológico con la institucionalización de la misma revolución.

Recapitulemos:

- El siglo XX mexicano solamente puede dar inicio cuando se ha conformado totalmente el Estado nacional mexicano, lo que sucede formalmente en 1917, pero se extiende a las décadas de los veinte y treinta, cuando se institucionaliza finalmente la Revolución.
- El proceso de conformación del Estado nacional se da a lo largo de todo el siglo XIX, por lo que es uno de los determinantes de la larga duración decimonónica.
- Dicho proceso implicó a su vez el despliegue de otros procesos de igual duración como condicionantes para su consolidación, entre estos, el de dotarse de una soberanía nacional a través de una independencia política; un territorio nacional, una forma de gobierno y una constitución, una capital política, una sociedad secular y un Estado laico y; un orden público.

De todos ellos, destacamos dos que a su vez sirven de asiento a la política urbana del siglo XIX: 1) la determinación de un territorio específico como la capital política de la nación, 2) la secularización de la sociedad y la ciudad, así como la laicidad del nuevo Estado. En los siguientes dos apartados desarrollaremos los argumentos que sostienen lo anterior. El vínculo que teje el Estado entre política y ciudad y entre economía y ciudad habremos de trabajarlo a partir del abordaje de dos procesos de larga duración: la conformación de un nuevo territorio, acotado política y administrativamente y, la modelación de una porción fundamental del espacio

económico de la ciudad. La invención de un Distrito a partir de una definición política del Estado mexicano y la secularización de la Ciudad de México en base a propósitos político económicos nos permiten establecer que ciertas políticas del Estado tienen una incidencia y repercusión en la ciudad más allá de los propósitos u objetivos que las hicieron surgir.

2.2 La invención del Distrito Federal y su conformación territorial

Si en México el siglo XIX histórico se prolonga sobre el XX cronológico arrastrando su lógica y sus formas políticas, económicas y culturales, entonces también va a cargar con sus condiciones territoriales, administrativas y de gestión urbana, lo que nos hace pensar en una Ciudad de México que se inserta en los 1900 pero que es heredada y al mismo tiempo heredera del siglo XIX, una ciudad que guarda una clara correspondencia con los procesos sociales y territoriales decimonónicos siendo, precisamente una de esas herencias del siglo XIX y una de las que más determinaron a la Ciudad de México del XX: el Distrito Federal. Es por ello que consideramos que la primera gran política urbana en el DF fue precisamente su establecimiento.

Para poder entender la situación en la que se desarrolla la Ciudad de México durante el siglo XIX, habría que considerar que ésta, y primordialmente el Distrito Federal, son producto de un conjunto de acontecimientos y procesos que se desarrollaron durante ese siglo y que se prolongan hasta las primeras décadas del XX cronológico, sin que los sucesos históricos de los últimos años del Porfiriato y la misma Revolución Mexicana los modifiquen de manera sustancial.

Hemos tomado como punto de referencia los acontecimientos políticos que durante el siglo XIX modificaron la organización político territorial del México independiente y que determinaron en gran medida la situación jurídica tanto de la Ciudad de México, como del Distrito Federal. En particular son dos las principales preocupaciones que la nueva nación independiente se planteaba resolver y que

dieron paso a las transformaciones político administrativas del territorio: 1) la definición del tipo de gobierno que habría que adoptarse y 2) la elaboración de una constitución política que sentara las bases para la reorganización política del país.

Desde el *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814*, hasta la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, estas dos cuestiones van a tomar un lugar central en la discusión y confrontación política de los diferentes sectores de la sociedad mexicana. República Federal, República Centralista e Imperio serán los modelos que durante este largo periodo se pondrán a discusión, a prueba, o se impondrán por la fuerza de las armas, transitando de uno a otro entre guerras internas e intervenciones extranjeras, siendo que a cada uno de éstos les correspondió una constitución política que establecía los fundamentos jurídicos para la organización del país.

Tras la caída del imperio de Agustín de Iturbide (1823) emerge la república como la forma de gobierno más adecuada para la nueva nación, sin embargo, será la definición del tipo de república la discusión que confrontará a los principales actores políticos: federalistas y centralistas quienes representaba a su vez las dos grandes visiones decimonónicas: liberales y conservadores aunque las fronteras ideológicas entre ambos bandos no siempre fuesen del todo claras.

En este sentido, la pugna entre federalistas y centralistas se plasmó en la Constitución de 1824 y se tradujo en las contradicciones entre estados libres y soberanos y un centro político único y fuerte. Leopoldo Solís (2009) ha sostenido que en ese entonces no se tenía un proyecto propio, sino que Los Constituyentes se sumaron a la trayectoria de los pueblos liberales y a “la magia republicana”; en particular considera que se había reproducido fielmente el modelo norteamericano con las figuras de vicepresidente y un legislativo bicameral, a lo que agregamos la incorporación de una nueva entidad federativa definida como un distrito de La Federación, similar al Distrito de Columbus en los EUA, como veremos más adelante. En este sentido, Guadalupe Lozada (2000) nos recuerda que:

Los defensores del federalismo, consideraban que este sistema, adoptado desde antes de su independencia por los Estados Unidos, era la clave de la prosperidad y de la entrada a la modernidad. Por su parte, los del bando opuesto aseguraban que de los protestantes anglosajones nada bueno podía venir y, por lo tanto, afirmaban que el centralismo –heredado en buena medida de nuestros antepasados indígenas y españoles- sería la mejor manera de organizarnos (Lozada, 2000: 116).

Pero la discusión en torno al tipo de república más conveniente para México tiene aparejada la cuestión de su delimitación territorial. Más allá del establecimiento de los límites externos entre México y las otras naciones vecinas, nos interesa aquí destacar la división interna, por lo que habría que considerar la naturaleza de las divisiones territoriales que se hicieron durante este siglo XIX. En este sentido, Edmundo O' Gorman (1973) ha planteado una gran diferencia entre las divisiones territoriales de la colonia y las del México independiente, mientras que las primeras son el producto de fenómenos históricos que se reflejan en el territorio y que reclaman un reconocimiento por parte de la ley, las segundas son entidades que son creadas ex profeso por la ley, es decir, “en la Colonia trátase de una necesidad de hecho; en la República, de una necesidad de derecho” (O' Gorman, 1973: 4).

Es por ello que la discusión en torno a una nueva constitución tiene como condición primaria la definición y reconocimiento de un territorio nacional dividido en: 1) estados libres y soberanos susceptibles de ser representados en un congreso constituyente o constitucional de tipo federativo o 2) departamentos sujetos a un poder central desde el cual se determinan sus autoridades y las principales directrices políticas. Siendo así, todos los proyectos para conformar un congreso constituyente y redactar una constitución política, fueron antecidos por *una predefinición del territorio nacional*, donde el reconocimiento de las provincias, estados o departamentos como unidades territoriales básicas fue primordial para El

Constituyente y la Constitución misma (Gortari y Hernández, 1988a; O' Gorman, 1973).³³

En esta larga etapa de redefiniciones y confrontaciones políticas entre República Federal o Centralista e Imperio, se reformuló la división interna del territorio nacional en diversas ocasiones, modificándose el número de entidades, su extensión y su denominación, sin que dichos cambios estuvieran motivadas por una verdadera reorganización del territorio y mucho menos basada en una reflexión o evaluación crítica de las características socioeconómicas y territoriales de cada una de las entidades (con excepción del Segundo Imperio); por el contrario, el nuevo mapa del México independiente inició siendo solamente una adecuación del marco preexistente a las nuevas condiciones políticas, “De hecho, simplemente se calcó, con ligeras modificaciones, la división colonia existente” (O' Gorman, 1973: 171-172), para más tarde dar paso a modificaciones y adecuaciones de la división interna del territorio en función de los conflictos políticos que se suscitaron tanto entre las regiones como con los países vecinos.

En este contexto, el siglo XIX mexicano entrará a su etapa final (1917-1929) con una Constitución Política que reconocía como sistema de gobierno “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federación” (Congreso Constituyente, 1917: 29), y una división territorial interna que consideraba, 28 estados, 2 territorios y un Distrito Federal.

Vale la pena destacar que, entre 1814 y 1917 siempre se reconoció a la provincia, estado o departamento de México (según el tipo de república vigente) como parte integrante de la República Mexicana, con excepción del Segundo Imperio (1865-1867) cuando el territorio nacional fue dividido en 50 departamentos, entre los que

³³ Durante los periodos de régimen centralista, los departamentos estaban constituidos por distritos que a su vez se dividían en partidos y en 1842 también se reconocían las municipalidades como las unidades territoriales mínimas de la división política del territorio nacional.

se encontraban, en lugar del estado de México, los departamentos de Toluca, Tula, Valle de México, Tulancingo y Tlaxcala; siendo ésta –según O’ Gorman- la única división político territorial de México basada en un estudio “científico” de la conformación geográfica, económica y demográfica del territorio nacional.³⁴

Si hacemos mención especial del estado de México es porque en él históricamente se había localizado el centro político y económico tanto de la cultura azteca como de la Nueva España, siendo en particular la Ciudad de México la que se había reconocido como la ciudad más importante y por ende como la ciudad capital. El hecho de que esta ciudad se haya erigido nuevamente en el centro económico, administrativo, cultural y político del México independiente, “no es por azar, más bien es producto de una larga historia” (Nava 2007: 171), pero tampoco es una “tradición histórica” o una “centenaria tradición” como el propio Telésforo Nava calificara (justificara) este hecho, más bien es el resultado de una confrontación política que se inclinó a favor de los intereses económico y políticos de un sector de la sociedad asentado precisamente en esta ciudad; siendo que este centralismo político y esta concentración económica en la ciudad de México se mantuvo sustancialmente durante todo el largo siglo XIX y el corto siglo XX.

Desde 1814 ya se reconocía la importancia de contar con un sitio que fuera sede de los “Supremos Poderes” de la Nación (ejecutivo, legislativo y judicial), y se establecía que “estas tres corporaciones han de residir en el mismo lugar” (Supremo Congreso, 1814: 5), a pesar de que en tres ocasiones (1824, 1847 y 1857) se pusiera en discusión la pertinencia de que esta ciudad continuara siendo el lugar de residencia de dichos poderes.

En particular, fue en 1824 cuando el Congreso Constituyente discutió cuál sería el lugar de residencia de dichos poderes, es decir, la capital de la nueva nación; según

³⁴ Cabe aclarar que en estas reconfiguraciones político-administrativas del siglo XIX, las entidades territoriales siempre variaron su extensión debido a la división o unión de una porción o la totalidad del territorio de otra demarcación, por lo que el número de estados o departamentos también varió.

dan cuenta Hira de Gortari y Regina Hernández (1988a) la discusión en este congreso giró principalmente en torno a dos cuestiones centrales: 1) si la Ciudad de México seguiría siendo la capital o si por el contrario habría de mudarse a otra ciudad (Querétaro fue la principal alternativa) y, 2) la creación un *distrito federal* sobre el cual, el mismo congreso ejercería sus atribuciones legislativas, así como la cuestión de la soberanía y los derechos políticos de sus habitantes.

Con respecto a la primera, la discusión se centró en el alto costo que implicaría trasladar la capital a otra ciudad, los problemas de inseguridad en que quedaría la Ciudad de México, la importancia de las propiedades y el comercio establecido en ésta, su importancia como centro de las comunicaciones, así como la existencia de instalaciones adecuadas para albergar al poder público; mientras que la cuestión de la soberanía y los derechos políticos de los habitantes del nuevo distrito, pasaba por la discusión en torno a la necesidad de que el estado en el que se localizara la capital, tendría que ceder parte de su territorio para la conformación de dicho distrito y sobre el cual no tendría jurisdicción alguna, quedando éste sujeto a las disposiciones de la federación misma (Gortari y Hernández, 1988a).

Sin embargo, en la Constitución de 1824 no definió cuál sería la capital de México, ni la conformación de esa nueva entidad político-administrativa diferenciada de los 19 estados (incluido el de México) y los 4 territorios que se reconocían como partes integrantes de la República, dejando esta cuestión pendiente para que el primer Congreso General (no el Constituyente) la definiera haciendo uso de sus atribuciones constitucionales (Art. 50, fracción XXVIII) de: “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado” (Congreso General Constituyente, 1824a: 8).

Finalmente, los argumentos federalistas favorecieron y reconocieron a la Ciudad de México como la capital del país, y dieron pie a la conformación de un territorio *sui generis*, un distrito claramente diferenciado de los estados y territorios del México de

1824 y que, tras una nueva discusión en el Congreso, se tradujeron en el decreto del 18 de noviembre del mismo año que planteaba, entre otras disposiciones que:

1. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federacion, conforme á la facultad 28 del artículo 50 de la constitucion, será la ciudad de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas (Congreso General Constituyente, 1824b: s/p)³⁵.

El Distrito Federal, un invento legislativo

Pero, ¿cómo debemos de entender a esta nueva entidad federativa? En primer lugar habría que considerar que la conformación del distrito de la Federación, es decir, del Distrito Federal, no es el resultado de un proceso histórico de transformación de la sociedad, que haya conducido a la determinación de un nuevo espacio político acorde a las necesidades de su población, en función de sus actividades económicas o sus rasgos culturales, es decir, que responda a una *territorialidad*, para utilizar el concepto de Carmagnani (1997).³⁶ Por el contrario, consideramos que la definición de un distrito sobre el cual la federación ejerce directamente su jurisdicción y funge como un congreso estatal y es al mismo tiempo el lugar de residencia de los Poderes de la Unión, es claramente *una invención del siglo XIX* y como tal se deriva de una forma particular de resolver, no un problema social, sino un problema exclusivamente político, un problema del poder: la definición de un territorio propio para la capital de México que no entrara en conflicto con los poderes estatales.³⁷

³⁵ La ortografía es la original de la edición de 1857. En las citas subsiguientes se mantendrá la ortografía de los documentos originales, sin que se aclare en nota alguna.

³⁶ Para Marcello Carmagnani la territorialidad se distingue de la simple división administrativa por: “la capacidad de desarrollar históricamente un conjunto de funciones que van configurando una tradición, la de una común pertenencia a un territorio y de un sentimiento de una comunidad de intereses sobre el territorio (Carmagnani, 1997: 52).

³⁷ La idea de que el DF fue una invención, utilizada ya por Andrés Lira en 1974, es abordada y utilizada recientemente por Regina Hernández (2008), quien se pregunta si el DF fue creado o inventado, concluyendo es una invención y no una creación, argumentando que esta última es producto de la nada y que por el contrario, la invención reconoce ciertos elementos ya dados desde los cuales se inventa. A nuestro parecer la creación de la nada no existe, siempre se parte de algo preexistente, por lo que consideramos ambos términos como equivalentes. Sin embargo, vale la pena destacar que el inventor (según la Real Academia Española) es definido como el que inventa, “que finge o discurre sin más fundamento que su voluntariedad y capricho”, y es precisamente esta connotación la que utilizamos aquí para decir que el Distrito Federal es una invención.

Es indiscutible que en la creación de un distrito federal para México, los congresistas hayan sido influenciados por la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, como lo sostienen diversos autores (Lozada, 2000; Nava, 2007, Rojas, 2008, Hernández 2008;), ya que ésta reconocía, tanto la existencia de un distrito como sede del gobierno federal (el Distrito de Columbia), como la facultad del Congreso para legislar en todo lo concerniente a ese nuevo territorio.³⁸

Como solución político-administrativa, la invención del DF es *un acto arbitrario* (a pesar de que se haya discutido por un congreso) mediante el cual se modifica la división político administrativa del territorio, es una decisión tomada desde el poder que se le confiere o se auto confiere un aparato decisorio, “legislativo” y que se ejerce a través de un decreto -un acto de derecho diría O’ Gorman- y que se desprende de la adopción de una idea particular de República Federal, compuesta por estados federados o mejor dicho *confederados* que delegan a un gobierno general, supremo, parte de su soberanía (Carmagnani, 1997) y es precisamente este gobierno confederal el que requiere de un territorio propio distinto del resto de las partes de la federación y lo coloque incluso por encima de ellas.³⁹

Y es que antes de la independencia no había necesidad de fijar un espacio que fungiera como asiento del poder representativo de todo el territorio, dado que durante el virreinato de la Nueva España, la Ciudad de México fungió como capital y

³⁸ La Constitución de los EUA planteaba que el Distrito (de Columbia) se conformaría por la sesión que algunos estados hicieran de parte de su territorio y que éste no sería mayor a un cuadrado de diez millas por lado (Rojas, 2008), el cual se fundó en 1790. Cabe destacar que la ciudad de Washington, a diferencia de la Ciudad de México, es una ciudad planificada desde sus orígenes, lo que hace pensar a Nava (2007) que para los norteamericanos fue más fácil determinar el lugar para radicar sus poderes federales, por contraste con la historia y tradición de nuestra ciudad; sin embargo, consideramos que ambas decisiones tienen un grado de arbitrariedad y que la decisión de crear un nuevo territorio con características políticas, administrativas y económicas diferenciadas es más grave si se hace por encima de una población preexistente que si se hace en un espacio despoblado; mientras que Rojas (2008) destaca el hecho de que los ciudadanos de la ciudad de México no fueron consultados al respecto. Otros distritos federales constituidos a partir de la definición de una ciudad capital de una federación en América Latina son Bogotá (1861) y Caracas (1864/1881).

³⁹ Para Salinas Sandoval (1999) en el primer federalismo mexicano, algunos estados se comportaron como entidades confederadas, es decir, se regía bajo los principios de división y colaboración, debido a que el pacto federal (de unidad) tardó en conformarse: “Al gobierno de la federación se le confirió una mínima base de poder necesaria para mantener la unidad política y económica del país, para lograr la seguridad nacional [...], y para resolver los conflictos existentes entre los estados federados (Salinas, 1999: 48).

como el principal centro organizador de los espacios económico, social y político coloniales, decisión impuesta por los españoles desde la misma conquista.

Tan arbitraria es la creación de este Distrito Federal (al igual que el de los EUA), que su delimitación original ni siquiera consideró los aspectos físico naturales de la geografía del Valle de México y mucho menos la geohistoria del estado de México al ignorar el arraigo y sentido de pertenencia social y territorial de las comunidades urbanas y rurales asentadas en dicho valle (ver Planos 2.1 y 2.2); sus colindancias simplemente se resolvieron con el giro de un compás imaginario que traza una circunferencia con un radio de 2 leguas (8.37 km), cortando por ejemplo el cuerpo del Lago de Texcoco y la Sierra de Guadalupe, creando así, una nueva entidad político administrativa de 220.09 km² y no de 50 km² como planteara Legorreta (2004).⁴⁰

En este sentido, las atribuciones legislativas que la Constitución de 1824 le otorgaba al Congreso General, así como las del gobierno federal se extendían más allá de los 8 km² que ocupaba la Ciudad de México (una veintisieteava parte del nuevo DF según nuestros cálculos), y unos 180,000 habitantes. Dentro de este círculo distrital quedaron además de esta ciudad, las poblaciones de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac e Iztacalco (Miranda, 1998).⁴¹

⁴⁰ La legua (5,000 varas) era una unidad longitudinal del antiguo sistema de medición y correspondía a la distancia recorrida en un camino durante una hora por lo que su medición era variable según los reinos y provincias españolas, teniendo una equivalencia que oscilaba entre **5,570m** y **5,910 m**, distinguiéndose de la legua inglesa francesa o mexicana. Esta ambigüedad del sistema de medición antiguo es el que ha permitido que los pocos autores que se han tomado la molestia de hacer la conversión al sistema métrico decimal, consideren que las dos leguas planteadas en el decreto de 1824 hayan representado 8,400 m Legorreta (2004) o 8,800 m Lozada (2000). Gerald McGowan (1991) se ha detenido en esta cuestión, planteando que en 1846 el gobierno mexicano decretó que una vara equivalía a 0.838 metros, mientras que la Sociedad de Geografía y Estadísticas en 1815 consideraba una equivalencia de **0.837 m**. Es en base a este último dato que hemos hecho nuestros propios cálculos, por lo que el radio del DF era aproximadamente de 8.37 km y su superficie ocupaba 200.09 km² (coincidiendo con el cálculo hecho por McGowan para la época de la Reforma; mientras que Legorreta (2004) calcula 55 km² y Miranda (1998) 220 km².

⁴¹ En el Proyecto de Constitución Federativa para los Estados Unidos Mexicanos se planteaba que el lugar en que iban a residir los poderes federales tenía que estar fuera de las capitales de los estados de la república, e incluso se contemplaba que su extensión territorial no tendría que superar cuatro leguas (McGowan, 1999).

Pero este invento del Congreso Constituyente nunca fue bien recibido por los diputados del estado de México (generales y locales), quienes siempre se opusieron a que su estado perdiera su capital y una porción más de su territorio. Habría que recordar que el estado de México entre 1821 y 1871 perdió 86,000 km² de territorio así como una población de 930,000 habitantes (McGowan, 1999), es decir, en 50 años el estado perdió el 80 % de su territorio y el 60 % de su población y es que, el estado de México era demasiado grande, poblado y el más rico del México independiente, además de que en él se encontraba la histórica capital del país.⁴²

Finalmente, como bien lo ha señalado el propio McGowan, la disputa era económica: “¿quién se iba a quedar con la ciudad que producía más ingresos a la hacienda pública?” (McGowan, 1999: 108). Así, para los congresistas del resto de la república la existencia de una capital federal era la forma de garantizar que la Ciudad de México no perteneciera a ningún estado y menos aún al estado de México porque de ser así se mantendría y alentaría su preponderancia, es por ello que fue primordial sacar la capital de la nación de esta entidad y al mismo tiempo mantener a la Ciudad de México como capital de la federación: esta ciudad no es propiedad del estado de México, argumentaron, sino de todos, por lo que tendría que ser la capital de la nación y no sólo de los mexiquenses.

Sin embargo, esta entidad federativa continuó, después de erigido el Distrito Federal, luchando por revertir el decreto con argumentos jurídicos válidos, pero fue precisamente el federalismo el que exigía restar poder al estado de México y la creación del Distrito Federal fue uno de los primeros pasos en ese sentido, “pues crea entidades de igualdad similar en geografía, superficie, población y

⁴² Habría que considerar que la diputación del Estado de México en el Congreso Constituyente (y el congreso local) mantuvo mayoritariamente una postura política conservadora, es por ello que reiteradamente buscaron la forma en que el naciente federalismo se matizara y se contrarrestara con un gobierno nacional fuerte y centralizado capaz de garantizar la unidad y la defensa de la nación, así como para dirimir las diferencias entre los estados (Macune, 1999). Se mostraron a favor de la creación de un distrito federal pero fuera de su estado para garantizar la permanencia y pertenencia de la ciudad de México como su capital.

productividad para establecer el equilibrio político, económico y social” (McGowan, 1999: 104).⁴³

Dos años después (1826), y debido a las impugnaciones hechas por el congreso mexiquense, se logró que los límites externos del Distrito Federal parcialmente se ajustaran, estableciéndose que:

Los pueblos cortados por la línea de demarcacion [...], pertenecerán al Estado de México si la mayor parte de su actual poblacion quedase fuera del círculo distrital (Congreso General Constituyente, 1826: s/p).

Con lo que se corrigió, de alguna manera, parte de la arbitrariedad geométrica del DF, de tal manera que pasaron a formar parte del DF alrededor de 18 pueblos y villas que sumaban una población aproximada de siete mil personas, mientras que el estado de México reclamó para si los pueblos de Ixtapalapa, Mexicaltzingo, Churubusco y Mixcoac, según Sergio Miranda (1998).⁴⁴ Sin embargo, llama la atención que en diversos documentos de la época se siguiera considerando al DF como el círculo de dos leguas de radio, a pesar de que éste ya se había deformado con la anexión y/o separación de diversos poblados. Las disputas por la delimitación del DF continuaron hasta que el primer gobierno centralista se instaló en México y lo desapareció, para en su lugar establecer el Distrito de México, perteneciente al Departamento de México, sin que se definieran nuevos linderos.⁴⁵

⁴³ De su territorio se desprendieron el DF en 1824, los estados de Querétaro entre 1821 y 1824, Guerrero entre 1841 y 1849, Hidalgo y Morelos entre 1862 y 1869, así como la municipalidad de Calpulalpan entre el 63 y el 71, así como el partido de Tlalpan en 1855, además de la amenaza de creación del estado del valle de México en la Constitución de 1857, si la capital federal saliese de la ciudad de México (McGowan, 1999).

⁴⁴ Los argumentos esgrimidos por el Estado de México tenían que ver con la forma en que se calculó si la población mayoritaria estaba dentro o fuera del círculo distrital para lo que se había considerado la población de municipalidades completas en lugar de la de los poblados particulares (Miranda, 1998).

⁴⁵ Llama la atención que los trabajos de McGowan (1991, 1995 y 1999) no dan cuenta de este decreto de 1826, por lo que considera que el círculo distrital se mantuvo como tal hasta el triunfo de los conservadores y la instauración de una república centralista hacia 1836, teniendo una primera vida de doce años; por su parte, Miranda (1998) plantea que el círculo perduró menos de dos años.

Con respecto a estos nuevos linderos del DF se tiene poca información, siendo una de las pocas referencias el *Plano Topográfico del DF levantado en 1857* de Miguel Iglesias *et al* (ver Plano 2.3), en el que se puede distinguir muy tenuemente el círculo distrital; mientras que en el Plano del Valle de México incluido por Antonio García y Cubas (1989) en el *Atlas geográfico, estadístico é histórico de la República Mexicana* de 1858 se puede observar tanto el círculo distrital como este nuevo límite.⁴⁶ Esta delimitación amiboidal quedaba mayoritariamente circunscrita al círculo del distrito, lo desborda por el norponiente y el sur; dicha línea deja fuera precisamente los cuatro poblados que el gobierno mexiquense reclamó, además de Coyoacán y Los Nopales por lo que, a nuestro parecer, éste es precisamente el límite territorial del DF hacia 1826 y no la delimitación basada en el círculo de dos leguas.

Así es como la historia de la Ciudad de México será trastocada por una nueva historia: la del Distrito Federal, que con excepción de los dos periodos de gobiernos centralistas (1835-1846 y 1853-1854) donde desaparece como tal y su territorio se reintegra al Departamento de México y se conforma un nuevo distrito: el Distrito de México.⁴⁷

Reconocimiento del Valle de México

Para 1852, las municipalidades de Ixtapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicaltzingo ya se habían incorporado al DF (Miranda, 1998); sin embargo, el *Diccionario universal de historia y geografía* (1853) seguía utilizando la referencia del Círculo Distrital de dos leguas de radio para calcular una superficie de 12.5 leguas y

⁴⁶ Manuel Orozco y Berra (1978) incluyó en su *Memoria para la carta hidrográfica* de 1864, una reproducción de este mismo plano.

⁴⁷ En 1847, un nuevo Congreso federalista al restaurar el sistema federal, reconoce la existencia del DF y vuelve a discutir la pertinencia de trasladar la capital a otra parte de la República, proponiéndose la ciudad de Celaya, con lo que el Distrito Federal se erigiría en un nuevo estado, lo cual no prosperó, (O' Gorman, 1973) , mientras que en las discusiones del Congreso de 1857 las ciudades de Querétaro y Aguascalientes, así como el pueblo de Tlalpan fueron las alternativas para cambiar de sede a la capital (Gortari y Hernández 1988a); sin embargo, en ninguno de los casos el traslado de la capital se aprobó y la existencia misma de un Distrito Federal no fue motivo de discusión, con la salvedad de que si el Congreso determinaba finalmente mudar la capital, el territorio que ocupaba el DF se constituiría en el estado Valle de México (Gortari y Hernández, 1988a y 1988b).

consideraba 12 municipalidades (México, Guadalupe, Tacubaya, Atzacapotzalco, Tacuba, Ixtacalco, Mixcoac, Ixtapalapa, Popotla, la Ladrillera, Nativitas y Mexicalcingo) pertenecientes al Distrito (Gortari y Hernández, 1998b). Tanto el arbitrario círculo distrital como la amorfa delimitación del 26, fueron desechados definitivamente treinta años después en 1854, cuando bajo un nuevo régimen centralista, se modificaron los límites del llamado *Distrito de México*:

El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y á cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el Norte próximamente, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive: por el N. O. Tlalnepantla: por el Poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fé: por el S. O. desde el límite oriental de Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacan: por el Sur Tlalpam: por el S. E. Tepepa, Xochimilco é Ixtapalapa: por el Oriente el Peñon Viejo, y entre este rumbo, el N. E. y N., hasta, la medianía de las aguas del lago de Texcoco (Ministerio de Gobernación, 1854b: s/p).

Las nuevas dimensiones territoriales del Distrito Federal se pueden apreciar en el Plano del Valle de México de García y Cubas (sombreado en color azul) anteriormente citado (ver Plano 2.4), en el que podemos constatar cómo su superficie se incrementó de manera impresionante al multiplicarse al menos por siete, es decir, al alcanzar unos 1,540 km² aproximadamente según nuestros cálculos.⁴⁸ Esta nueva delimitación ahora si reconocía ciertos rasgos geográficos, ajustándose a las elevaciones del poniente y sur del valle y siguiendo la corriente del Río Tenango hasta su desembocadura en la Laguna de Chalco, incluyendo la mayor parte de éste. El Lago de Texcoco quedaba dividido en dos mitades entre el DF y el estado de México y se dejaba fuera del Distrito de México a la Laguna de San Cristóbal.⁴⁹

⁴⁸ Sin embargo, se dejaba abierta la posibilidad de hacer modificaciones tanto a la línea exterior del Distrito de México como a las divisiones de las tres prefecturas exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpam) que, junto con las ocho prefecturas interiores y centrales (correspondientes a los antiguos cuarteles mayores) determinadas por el mismo decreto del 16 de febrero de 1854. Un mes después (el 27 de marzo de 1854) se decretaron los límites de estas tres prefecturas exteriores (Ministerio de Gobernación, 1854a y 1854b).

⁴⁹ McGowan (1991) hace destacar que este nuevo límite del DF solamente tuvo una vigencia de 18 meses, debido a que el triunfó la revolución de Ayutla en agosto de 1855, el gobierno centralista abandonó el poder y dio paso al federalismo, por

Habría que destacar que en este decreto se consideraba la creación de una comisión encargada de elaborar el plano topográfico del Valle de México y que éste incluyera el plano del Distrito y sus límites, con lo que se empieza a prefigurar un nuevo territorio: el Valle de México; sin embargo, dicha comisión inició sus labores hasta 1856, teniéndose los primeros resultados dos años después en 1858, según da cuenta Orozco y Berra (1978) quien participó directamente en dichos trabajos, es decir, una vez que había sido promulgada la Constitución de 1857.

Si en la discusión del Congreso Constituyente de 1824 la cuestión de los derechos políticos de los habitantes (principalmente de la Ciudad de México) tuvo una fuerte presencia, gracias a la defensa hecha por los diputados mexiquenses y el Ayuntamiento de ésta, para el Congreso de 1856-1857 esta preocupación se reforzó y se tradujo en una demanda por su reconocimiento como un estado libre y soberano. El Distrito Federal en pleno proceso de territorialidad, es decir, con una población vinculada a una problemática economía, política y social propia, e incluso contando ya con una pequeña historia diferenciada de la del Estado de México; y al haberse ampliado su extensión física sobre el valle de México y alcanzar algunos de sus límites geográficos, se empezaba a identificar con dicho valle al ser éste un territorio geográficamente mucho más definido y socialmente más articulado por su historia y su economía.

Es por ello, que al reaparece la discusión en torno a el traslado de la capital de la república a otra ciudad (Querétaro o Aguascalientes) o poblado (Tlalpan) ⁵⁰, debido a la falta de centralidad geográfica que debiera de tener la ubicación de la capital de México, la corrupción y los vicios de la Ciudad de México y la centralización del poder federal, entre otros argumentos; surgirá el reclamo por que el Distrito Federal

lo que no se tuvo tiempo para llevara cabo esta reorganización territorial; por el contrario Hernández (2008) plantea que si bien el gobierno de Juan Álvarez derogó todas las leyes de Santa Ana, no fue así con dicho decreto, ya que los ciudadanos de los poblados que se habían incorporado al DF con esta medida se opusieron a ello, por el contrario, fue ratificado en noviembre de 1855.

⁵⁰ En 1855 se había decretado la reincorporación de Tlalpam como partido al DF (McGowan, 1995: 247).

se convirtiera finalmente (después de más de 30 años de su invención) en un estado más de la República, como una condición necesaria para que sus habitantes pudieran ejercer sus derechos políticos como el resto de los mexicanos (Gortari y Hernández, 1888b).

La posible transformación del Distrito Federal en el estado del Valle de México daba cuenta de este proceso, sin embargo los Constituyentes del 57 decidieron condicionar y postergar su ejecución al momento en que los Poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar (lo que nunca sucedió de manera formal y permanente) como lo estableció el artículo 46, decisión que le cedían como atribución a los futuros Congresos:

El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar (Congreso Extraordinario, 1857: 9).

El Distrito Federal se mantuvo como parte de la federación en el mismo lugar en que se había inventado en 1824, los derechos políticos de sus habitantes continuaron limitados y sus autoridades supeditadas a la federación, predominando e imponiéndose nuevamente un federalismo centralizado que reiteraba la idea de que no podían coexistir en un mismo espacio dos autoridades: la local y la federal; los límites político territoriales se mantuvieron tal como los había definido años atrás el gobierno centralista de Santa Ana.⁵¹

En mayo de 1861, tras una guerra civil de tres años y una vez restaurada la república federal, el presidente Benito Juárez decretó una nueva división interna para el mejor arreglo del régimen interior del DF (Congreso General, 1861) que

⁵¹ La Constitución de 1857 reconocía como parte de la república 24 estados y un territorio: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, **México**, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y, el Territorio de La Baja California (Congreso, 1857). Posteriormente se reconocieron los estados de Campeche (1862), Coahuila (1868), Hidalgo y Morelos (1869); y los territorios de Tepic (1884) y Quintana Roo (1902), (O' Gorman, 1973).

reconocía la Municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpam, y Tacubaya; reajustándose los límites del norte del Distrito Federal y reduciéndose su extensión territorial a 1,200 km², según el *Diccionario geográfico, histórico y biográfico de los Estados Unidos Mexicanos* de 1888, al reincorporarse la prefectura de Tlalnepantla al Estado de México (Hernández, 2008).

Un año después (1862) el gobernador del DF hace uso de las facultades que le confirió el decreto del 61 y ordena que los cuatro partidos se dividan en las 17 municipalidades más la de México, reconociendo así los pueblos, barrios, haciendas y ranchos que hasta ese momento les habían pertenecido (Congreso General, 1862).⁵² Las modificaciones introducidas por el Régimen de Juárez pueden verse en la Carta Corográfica elaborada en 1877 por la Comisión de Cartografía de la Secretaría de Estado, en la que se observan las cinco ciudades que el DF contenía: Guadalupe Hidalgo, México, Tacubaya, Tlalpam y Xochimilco, pertenecientes a los cinco distritos respectivos (ver Plano 2.5).

Estas modificaciones realizadas durante la época de La Reforma fueron interrumpidas durante el Segundo Imperio y reestablecidas al volver a instaurarse la república y el Distrito Federal con la misma delimitación de 1862 (Hernández, 2008), manteniéndose así hasta el Porfiriato, donde los límites territoriales del Distrito Federal nuevamente volverán a ensancharse sobre el territorio del estado de México.

La geografía político-administrativa del Distrito Federal no se había modificado desde 1862. Los límites internos de cada municipalidad eran imprecisos debido a que muchas poblaciones habían cambiado de estatuto, pasando de pueblos a villa o de villas a ciudades, o bien adquiriendo el rango de municipalidades [...].

La indefinición de límites generaba constantes quejas y denuncias sobre la organización municipal; por ello el gobierno federal declaró en el Congreso que era

⁵² Dichas municipalidades eran: Guadalupe Hidalgo y Atzacapotzalco (partido de Guadalupe Hidalgo); Xochimilco, Tulyahualco, Tlahuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacan (partido de Xochimilco); San Ángel, Tlalpam, Coyoacan, Ixtapalapan e Iztacalco (partido de Tlalpam); Tacubaya, Tacuba, Santa Fé y Mixcoac (partido de Tacubaya) (Congreso General, 1862).

necesario efectuar una nueva reorganización interna del Distrito Federal [...] (Hernández, 2008: 143).

Consolidación territorial frente al Porfiriato y la Revolución

Será durante la segunda gestión presidencial de Porfirio Díaz (1884-1911), cuando finalmente se realice una de las últimas y más importantes modificaciones a los límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos (1898-1899), dado que la Revolución Mexicana no se interesó en revisar esta cuestión, manteniéndose durante todo el periodo armado la extensión territorial porfiriana; aún más, la propia Constitución Política de 1917, en su artículo 44 reiteraba que “el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene” Congreso Constituyente, al igual que los estados, es decir, el territorio que se había designado veinte años atrás y se había plasmado en el plano que levantara en su momento el Ing. Antonio Linares en 1897.⁵³ La nueva delimitación del DF con respecto a los estados circunvecinos, así como la delimitación interna estipuladas en estas disposiciones del Porfiriato son reproducidas en la *Carta Política del Distrito Federal* que en 1902 (ver Plano 2.6).

Son estas modificaciones a la extensión territorial del DF del Porfiriato, las que la revolución constitucionalista ratifica y la *Ley orgánica del Distrito y los territorios federales* de 1929 reitera, las que cierran el siglo XIX del Distrito Federal, sin que se volviera a discutir y menos cuestionar la pertinencia de continuar con un distrito de la Federación. Por el contrario, la delimitación interna del DF, continuó redefiniéndose desde 1899 cuando se reconocieron 22 municipalidades (Congreso General, 1899), mientras que en 1903 al decretarse la *Ley de organización política y municipal del Distrito Federal*, se redujo su número a solo 13: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel,

⁵³ Los límites del DF decretados en 1899, al igual que en las ocasiones anteriores, es un extenso texto que describe la trayectoria de una línea imaginaria que recorre diversos puntos y lugares del territorio y que resultan verdaderamente difícil de reconocer; es por ello que omitimos aquí su transcripción, lo mismo sucede con los límites internos de 1903 y 1929, por lo que remitimos en su lugar a los planos respectivos.

Coyoacan, Tlalpam, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa (Congreso General, 1903: 155); para finalmente en 1929, tras la “desaparición” de los municipios en el DF establecerse que:

Artículo 2°. El Territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y 13 Delegaciones.

Artículo 3°. El Departamento Central estará formado por las que fueron Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

Artículo 4o. Las trece Delegaciones será: Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena-Contreras-, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (Congreso General, 1929: 167).

Con esta anulación de los municipios en el Distrito Federal, se da un nuevo giro a la discusión en torno a los derechos políticos de sus habitantes al recurrir por segunda vez en la historia de este territorio a un acto de la más pura inventiva, centralizando las decisiones y el ejercicio del poder en una nueva figura jurídica: el Departamento del Distrito Federal (DDF) y sus delegaciones políticas, con lo que se da inicio a un nuevo capítulo de esta historia (ver Plano 2.7).

Solo resta agregar que durante el Congreso Constituyente de 1917, Venustiano Carranza envió la última iniciativa para modificar la extensión territorial del DF, envió un proyecto de reformas a los artículos 43, 44, 45 y 48 de la Constitución, entre los cuales se proponía, además de la reorganización territorial del país, la ampliación de la superficie del Distrito Federal hasta alcanzar la totalidad del Valle de México bajo argumentos políticos, militares y civiles, a decir del dictamen sobre división territorial de dicho Congreso. Entre la argumentación destacaba la consideración de que el Valle de México contaba con recursos propios que le bastarían para su subsistencia, además de que se planteaba que “hay algunos pueblos actualmente, que aunque no dependen del Distrito Federal se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los estados a que pertenecen y, [...] es más conveniente para ellos depender legalmente del gobierno del distrito” (Congreso General Constituyente, 1917: 271).

Con este planteamiento, nuevamente se abría la posibilidad de reconocer los procesos de territorialidad presentes en el Valle de México, sin embargo, al igual que con la Constitución de 1857, la ampliación del DF a todo el valle fue desechada por el Congreso Constituyente de Querétaro y, solamente se mantuvo la posibilidad de que el Distrito Federal se erigiera en el estado del Valle de México cuando los Poderes de la Unión decidieran salir de este territorio. Así, el Distrito Federal como territorio diferenciado del resto de las entidades federativas se mantendrá durante todo el siglo XX como una herencia decimonónica inventada por un Congreso Constituyente, con algunas adecuaciones más, sin que la esencia de su conformación territorial se modificara.⁵⁴ El reconocimiento del Distrito Federal como un espacio propio, de arraigo será un lento proceso inacabado que no deja de enfrentarse con la imagen y la trayectoria de la Ciudad de México con la que se fusionará y confundirá reiteradamente.

2.3 La secularización de la Ciudad de México

La conformación territorial del Distrito Federal parte, en primera instancia del reconocimiento de la Ciudad de México como *Ciudad Capital* y en segundo, de la incorporación de amplias extensiones de tierras circundantes (perteneciente al estado de México) hasta alcanzar una dimensión más o menos estable al cerrarse nuestro siglo XIX. Pero frente a esta *invención y conformación territorial decimonónica del Distrito Federal*, impuesta por un naciente poder político y un aparato administrativo y de gobierno (también en construcción), se mantiene una Ciudad de México que históricamente había desarrollado sus propios procesos de estructuración y transformación socioterritorial, procesos que aunque continuaron

⁵⁴ El 18 de diciembre de 1989, el Distrito Federal y el Estado de México reactivaron la Comisión Bilateral de Límites, creada en mayo de 1968, y el 1 de marzo de 1990, suscribieron un acuerdo con fin de llevar a cabo los trabajos de reconocimiento de los límites establecidos en 1898. En 1993 suscribieron el Convenio Amistoso para la precisión y reconocimiento de sus límites territoriales (ratificado en septiembre de 1993 por la Legislatura del Estado de México, y en julio de 1994 aprobado por el Congreso de la Unión), publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de julio de 1994 (Gobierno del DF, 2004).

con una inercia propia, ahora se enfrentarían a la autoridad e injerencia de un poder federal y a una naciente lógica de funcionamiento y organización de la ciudad.

Durante el siglo XIX histórico, esta ciudad fue transformándose lentamente al ir dejando atrás la forma, imagen y estructura de una ciudad novohispana e ir asumiendo unas nuevas, acordes a la capital de un también nuevo Estado-nacional: el mexicano, propias de una república (federal o central), es decir, una ciudad acorde con los requerimientos políticos y económicos del liberalismo y del capitalismo, y que acabaron imponiéndose a los habitantes de la Ciudad de México y de todo el DF; de tal manera que *es en este largo siglo donde se reconfigura la ciudad misma como el espacio público sobre el que el Estado ejerce directamente su poder a través de un nuevo orden urbano.*

La historiografía en torno a su expansión y organización urbana durante el siglo XIX, ha centrado sustancialmente su atención en dos momentos cruciales para la ciudad: el periodo de la desamortización de los bienes de la iglesia (1856-1875) y el de la modernización porfiriana (1876-1911), ciertamente, fundamentales para su entendimiento, sin embargo, las implicaciones territoriales de las políticas llevadas a cabo tanto por Lerdo de Tejada y Juárez así como por Díaz, deben ser consideradas como parte de un proceso más amplio y dentro de un marco histórico mayor que acoge todo el largo siglo XIX.

Si volvemos sobre la idea de que la dimensión territorial ha desempeñado un papel fundamental en la conformación del Estado-nacional (determinación de fronteras, división político administrativa interna, invención del Distrito Federal, etc.), entonces habremos de reconocer que *la secularización de la sociedad y de sus instituciones públicas implicó también una secularización de su territorio, proceso que propició una profunda transformación de la ciudad y sentó las bases de fondo para una nueva forma de intervención física en la ciudad, conformándose de esta manera en otra de las políticas urbanas fundamentales de esta ciudad.*

Nora Pérez-Rayón plantea que:

La sociedad mexicana del siglo XIX tiene una cultura católica muy sólida y arraigada; pero a su lado se va conformando una cultura secular y laica con sus propias modalidades. Es la Ciudad de México el mejor espejo de los avances en el proceso de secularización, puesto que en el porfiriato refuerza su poder de centro político administrativo del país y se convierte en el corazón y la vanguardia de la modernidad” (Pérez-Rayón, 2005: 71).

Visto así, no es difícil sostener que dicha secularización es más amplia y tuvo manifestaciones al menos desde el último tercio de los años 1700, cuando en la Nueva España y con las reformas borbónicas se intentaron establecer algunas modificaciones tendientes a regular ciertas actividades que tradicionalmente había venido realizando la iglesia católica y que posteriormente fueron asumidas por el Estado; en el otro extremo temporal, podemos ampliar el periodo hasta los años 30 del siglo XX cronológico, cuando los gobiernos revolucionarios impulsaron en 1926 medidas anticlericales que propiciaron la Guerra Cristera y que culminó hacia 1938, por lo que consideramos que la secularización es uno de los procesos de larga duración que marcaron y definieron al siglo XIX histórico.

El trabajo de Pérez-Rayón (2005) en torno a la secularización y modernidad porfiriana, nos permite reforzar nuestra propuesta con respecto a que dicho periodo: 1876-1911, sigue siendo parte del largo siglo XIX mexicano, con lo que nos aproximamos a cerrarlo entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la Guerra Cristera (1926-1929), dos acontecimientos en los que las disputas Estado-Iglesia son parte del largo proceso de secularización. Por su parte, Marta Eugenia García (2010) al reconocer que dicho proceso no fue ni fácil ni de corta duración, considera que “tomó todo el siglo XIX y los primeros cuarenta años del siglo XX” (García, 2010: 62).

El término *secular* hace referencia a siglo (*seculórum*), lo que dura o se repite cada siglo e incluso desde hace siglos, de ahí que se utilizara para dar cuenta de un sacerdote o clero “que vive en el siglo”: clero secular, diferenciado del que vive en

clausura: clero regular, es decir, mientras este último está fuertemente regulado por los votos religiosos de pobreza, obediencia y castidad, el clero secular no está sometido a tales (REA, 2001: 2037). En este sentido, Anne Staples nos recuerda que secularizar significaba “retirar del dominio de las órdenes regulares mendicantes o enclaustradas, sujetas únicamente a sus reglas y a los superiores de su orden, el manejo de las misiones y parroquias para entregarlas al clero secular, sujeto a los obispos” (Staples, 2006: 9).⁵⁵

Sin embargo, con el paso del tiempo el término se ampliaría y trascendería al clero y *secularizar* se entenderá entonces como “hacer secular lo que era eclesiástico”, es decir, la *secularidad* estará referida a “la independencia de los asuntos públicos en relación con los religiosos” o a la “condición común de lo laico en contraposición de lo eclesiástico” (REA, 2001: 2037). Por su parte, el término *laico*, da cuenta de aquello que es “independiente de cualquier organización o confesión religiosa”, mientras que *laicismo* es la “doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa” (Ídem: 1343).

Como podemos ver con estas definiciones básicas, por secularización se entienden varias cosas, de ahí que la sociología de las religiones se haya preocupado por dar mayor claridad a dicho concepto; Roberto Blancarte (1992) ha establecido claramente que *la secularización es un concepto multidimensional*, siendo tres las principales expresiones que ha adoptado: 1) como proceso de laicización, 2) en relación con la participación y autoridad eclesial (la Iglesia) y su normatividad y, 3) como pérdida de lo religioso frente a lo profano, siendo que las tres operan simultáneamente complejizando su conceptualización.

La primera de ellas da cuenta del proceso a través del cual “las diversas instituciones sociales conquistan su autonomía y se dotan de ideologías, de referencias y reglas de funcionamiento propias” (Blancarte, 1992: 164); la segunda

⁵⁵ La referencia aparece en la nota 5 de dicho trabajo.

de ellas tiene que ver con la reducción del número de fieles, la reducción de su religiosidad y el debilitamiento de la autoridad eclesial en la vida cotidiana; mientras que la última dimensión hace referencia a las transformaciones de lo religioso a partir de su convivencia con “la modernidad” y con los diversos procesos sociales que se dan al margen de la Iglesia.⁵⁶

Centrándonos en la secularización como laicización, encontramos en primer término el viejo conflicto entre el Estado y la Iglesia católica (las demás Iglesias prácticamente no tuvieron presencia en el México del siglo XIX) y que derivó en la separación Estado-Iglesia, proceso que se ha entendido como inevitable y propio de toda sociedad racional que transita hacia la modernidad al irse urbanizando, industrializando, es decir, al ir adoptando nuevos referentes para la organización de la sociedad. Si bien suele considerarse que el proceso de separación Estado-Iglesia como tal inició con la Reforma (Blancarte, 1992) y culminó con la definición de un Estado laico que se reafirmó durante la Revolución, la separación de la Iglesia de los asuntos públicos es más antigua como veremos. En este sentido, *la autonomía de lo económico, lo político y lo social con respecto a lo religioso antecede, acompaña y trasciende al mismo Estado laico.*

En múltiples trabajos, Blancarte ha definido la *laicidad* como “un régimen social de convivencia, cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y (ya) no por elementos religiosos” (2008: 29), con lo que remite el concepto a una cuestión estrechamente vinculada con el poder político, y aún más, a *la transición desde una legitimidad sagrada basada en la soberanía del rey (monarquía absolutista) a una legitimidad profana con fundamento en una nueva soberanía: la del pueblo (monarquía constitucional o república).* Él mismo ha destacado que esta forma de entender la laicidad como transición entre legitimidades, permite a su vez entenderla como un proceso y no como algo fijo y

⁵⁶ Nora Pérez-Rayón al definir la secularización como “un proceso de separación de las distintas esferas de la vida social, el predominio de la racionalidad, el alejamiento de preocupaciones espirituales y la privatización de lo religioso” (2005: 71) se está refiriendo sustancialmente a la secularización en tanto proceso de laicización, según estos criterios.

acabado, lo que nos permite aclarar que si bien el siglo XIX es para nosotros el siglo de la secularización (en tanto laicización) y que una de sus manifestaciones más acabadas es precisamente la definición de un Estado laico, esto no niega que la laicidad sea “un horizonte al cual es necesario dirigirse” como lo ha planteado el mismo Blancarte (Ídem: 32).

Entender así la laicización, nos permite ubicar dicho proceso precisamente en medio de los conflictos políticos e ideológicos decimonónicos, es decir, el paso de una legitimidad sagrada a una profana implicó una disputa entre las dos instituciones más importantes de esa sociedad, disputa que antecede a la lucha por la Independencia incluso, lo que le permite a Staples (1986) hablar de un recrudecimiento de sus pugnas, dado que sus metas políticas y económicas eran reiteradamente incompatibles.⁵⁷

En tanto horizonte o proyecto político del Estado, la secularización de la sociedad y sus instituciones, se sustentó en unas formas particulares de concebir la realidad social -una ideología si se quiere- y unos métodos específicos de llevarse a cabo, y que van desde la pretendida racionalidad y científicidad en las formas de hacer política (Ilustración), pasando por una filiación liberal, hasta la adopción de principios de la economía clásica. Visto así, *la secularización puede ser entendida también como una meta político-económica* que el Estado y los gobiernos liberales en particular buscaron alcanzar en su afán de hacerse de un poder y una legitimidad amplios e incuestionables, lo que no niega que algunos sectores de la sociedad mexicana ajenos a las esferas del poder político hayan coincidido en ciertos aspectos con esta forma de relacionarse con lo religioso.

Esta laicidad del proyecto de secularización, buscó imponerse en todos los ámbitos de la vida social y se manifestó diferencialmente en el tiempo, reconociendo

⁵⁷ Durante la colonia y los primeros años del México independiente, la Santa Sede depositaba en la corona la administración de la Iglesia a través del Patronato Real, siendo éste el acuerdo que permitió que las diferencias entre ambos no fueran insalvables, concordato que no pudo extenderse para con los gobiernos liberales, propiciando que tanto el Estado como la Iglesia mexicanos buscaran fortalecer sus posiciones y aseguraran sus intereses (Blancarte, 2008, Staples, 1986).

momentos álgidos y de retroceso (Staples, 1986, Blancarte, 2008), por lo que podemos reconocer varios acontecimientos e incluso ciclos donde la secularización se hizo más que latente, pero más allá de las particularidades, nos interesa resaltar que *la secularización en tanto proceso multidimensional de larga duración, desarrolla una territorialidad propia: unos territorios seculares* y, siendo la Ciudad de México el espacio inmediato de actuación, primero de los “Supremos Poderes” y posteriormente de los poderes de la Federación, es ahí donde se impone y se materializa mucho más claramente la secularización entendida como una política de Estado con una fuerte injerencia en la ciudad, es decir, como una política urbana. En otras palabras, *si existe una dimensión territorial de la secularización, es la ciudad el espacio por excelencia de la laicidad*, de ser así, la Ciudad Capital se fue secularizando al tiempo que el Estado-Nación se consolidaba, reafirmandose mutuamente.

Identificar *la expresión territorial de esta secularización es primordial para entender cómo las formas de intervención del poder político sobre la ciudad se transformaron*, es decir, el urbanismo y la planeación urbana surgieron hasta que ya se había conformado la ciudad secular, ciudad sobre la que el Estado había construido una legitimidad propia, donde las instituciones públicas contaban con una clara autonomía con respecto a los intereses de la Iglesia, en la cual quedaba claramente delimitado lo público de lo privado, donde los espacios públicos quedaron laicizados del ambiente litúrgico y la propiedad del suelo desamortizada, liberada, privatizada. Desde esta perspectiva, *la ciudad secular puede reconocerse por el hecho de que en ella la presencia de la Iglesia católica quedó claramente acotada en términos económicos, político-administrativos, y físicos*, de tal manera que la construcción de una sociedad urbana secularizada implicó la transformación de la ciudad preexistente, *la ciudad clerical* y sentó las bases para una ciudad futura desprendida de las ataduras religiosas más evidentes.

El proceso de secularización decimonónico de la Ciudad de México discurre entre las tres grandes dimensiones ya abordadas, manifestándose cada una de ellas

diferencialmente en el tiempo y superponiéndose unas a otras por lo que el abordaje aquí propuesto, y que destaca tres manifestaciones territoriales íntimamente relacionadas entre sí, es claramente arbitrario (aunque necesario para la comprensión del proceso): la primera al estar referida sustancialmente a la esfera de la economía, remite a un *reordenamiento económico de las bases materiales de la ciudad*, al reformular tajante y definitivamente el régimen de propiedad de los bienes raíces; la segunda tiene que ver con la dimensión política, donde secularizar la ciudad implicó *establecer un nuevo orden político-administrativo en la ciudad*, diferenciando claramente las autoridades civiles, ciertas instituciones y sus atribuciones, de las autoridades eclesiales y sus funciones, es decir, su laicización a nivel urbano; una tercera vertiente tiene que ver con una dimensión mucho más física de la secularización, con la secularización del espacio público, es decir, con la *construcción de una ciudad liberada de los usos, prácticas religiosas y que propició una imagen urbana civilista*.

Secularización económica del suelo urbano

En tanto proceso multidimensional, la secularización de la ciudad en su manifestación económica, puede ser entendida como la reestructuración de una parte de la economía urbana, si bien algunas actividades económicas que se desarrollaban en la ciudad se modificaron al desamortizar y/o nacionalizar los bienes de la Iglesia, lo fundamental para nosotros es, por una parte cómo esa secularización de la ciudad significó un desmantelamiento de la economía eclesial (aunque también de otras de carácter civil) y por la otra, cómo se reforzó una economía civil basada en la “iniciativa” de los agentes privados.⁵⁸

⁵⁸ Bazant (1995) considera errónea la apreciación de que a partir del proceso de desamortización/nacionalización de 1856-63, el país transformó radicalmente su economía, al transitar de una producción feudal a una capitalista bajo el supuesto de que las haciendas nacionalizadas adoptaron desde entonces una producción capitalistas, o que el capital acumulado a partir de las transacciones de compra-venta de las fincas urbanas haya sido invertido en la industria en los años siguientes. Por el contrario, sostiene que tanto las haciendas de la Iglesia como las de los particulares, ya estaban inmersas en una lógica de producción mercantil, por lo que la secularización solamente introdujo mejoras en ellas al inyectarles una inversión de capitales que anteriormente (cuando eran arrendadas) no tenían.

Sin embargo, lo que aquí nos interesa no son precisamente las actividades productivas y comerciales que se realizaban en la ciudad, sino aquella actividad económica que tiene la posibilidad de generar un ingreso derivado exclusivamente de la propiedad del suelo urbano. En tanto condición básica para el desarrollo del conjunto de la vida urbana, el suelo (en tanto soporte) se constituye en un bien apreciado y valorado, por lo que resulta susceptible de apropiación por parte de los diferentes sectores de la sociedad y se constituye al mismo tiempo en una condición necesaria para el desarrollo de las ciudades. Pero el comportamiento de la economía en torno al suelo urbano no está al margen de lo que sucede con las tierras agrícolas, por el contrario, la explicación del primero puede sostenerse en la comprensión del comportamiento de la segunda. La Teoría General de la Renta de la Tierra elaborada por Marx, buscaba establecer una interpretación de la existencia social de la propiedad territorial en el capitalismo -como nos lo ha recordado Samuel Jaramillo (1982)- dicha teoría “se propone explicar la pervivencia y consolidación de una clase terrateniente agraria en una sociedad capitalista desarrollada, y establecer sus lazos de interdependencia con esta sociedad en su conjunto” (Jaramillo, 1982: 4).⁵⁹

El suelo urbano como soporte del conjunto de las actividades productivas, comerciales y financieras, así como de las habitacionales, educativas, de salud, recreo e incluso de culto, representa en sí mismo “un medio” para la obtención de rentas urbanas; el hecho de poseer en propiedad una porción de suelo en la ciudad decimonónica permitía por sí mismo obtener un ingreso sin que mediara trabajo alguno en su obtención más allá de la construcción de alguna edificación o finca por modesta que esta fuese. Es por ello que la propiedad de bienes raíces constituía en el siglo XIX una fuente importante de riqueza, además de proporcionar estatus a sus

⁵⁹ Vale la pena recordar, como lo hace Jaramillo (2010), que la propiedad de la tierra y la renta no son un producto de la sociedad capitalista, sino que la preceden bajo formas precapitalistas, sin embargo, estas se van transformar en rentas claramente capitalistas en la medida que este modo de producción se hace dominante.

propietarios, e incluso se llegó a reconocer la propiedad de la tierra como una condición para detentar la ciudadanía.⁶⁰

Así, nos interesa destacar la fuerte presencia que tenía la Iglesia católica en la ciudad al haberse constituido durante La Colonia en uno de los principales propietarios de fincas urbanas a nivel nacional, hecho que se transformó en el transcurso del siglo XIX histórico a partir de la puesta en marcha de unas políticas encaminadas a mermar su base económica. Aunque inicialmente nos centramos en la secularización de sus propiedades urbanas, no podemos dejar de lado la problemática relativa a las fincas rústicas (del campo) que, siendo tierras agropecuarias principalmente (aunque también bosques y aguas), a partir de entonces se fueron constituyendo de hecho en las “reservas territoriales” de la ciudad.

Es por ello que un aspecto central de esta secularización económica tiene que ver en primer lugar con la política de *desamortización de los bienes de las corporaciones* (1856), con ese planteamiento que establecía como necesario revertir la condición en que se encontraba una importante porción de los bienes en México, bienes que pertenecían a corporaciones eclesiásticas y civiles y que se consideraba estaban *en manos muertas*, por lo que habría que sacarlos de esa situación, dejarlos libres y reintegrarlos a la vida económica o, para ponerlo en palabras del propio Miguel Lerdo de Tejada (ministro de Hacienda): “que se ponga en circulación esa masa enorme de bienes raíces que hoy se encuentran estancados” (Lerdo, 1857) y que se pensaba obstaculizaban una asignación eficiente de los recursos, así como el buen funcionamiento de las actividades agropecuarias, principalmente.

Al iniciar los años 30, José María Luis Mora incluía en el Programa del Partido Progresista, que dicha organización buscaría, entre otros, tomar

⁶⁰ Mariano Peset nos recuerda que “los dos derechos fundamentales que se expresaban en la constitución [la española de 1812] eran la libertad y la propiedad, necesaria ésta para lograr la primera” (Peset, 2001: 14), al igual que en la Constitución mexicana de 1824.

Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública y facilitar medidas de subsistencia y adelanto de las clases dirigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares (Mora, 1830 s/p).

Ciertamente, la desamortización eclesiástica y civil en México debe circunscribirse dentro de los procesos desatados por las revoluciones liberales que abren el siglo XIX a nivel mundial, teniendo correspondencia con una concepción liberal del lugar que debiera de tener el Estado frente a la Iglesia y que se orienta hacia la conformación de un poder político exclusivamente de carácter civil, es decir, un Estado laico. El rompimiento con las formas absolutistas del Estado implicó también una ruptura con la Iglesia que rápidamente derivó en la idea de desamortizar sus bienes, idea que se difundió ampliamente en Europa a raíz de la nacionalización francesa y la abolición de los derechos feudales en 1789 y 1793, así como la regulación de la propiedad en 1804 y que se propagó a España y después a la Nueva España donde tuvo lugar en el mismo año una primera desamortización velada bajo la forma de préstamo forzoso (Bazant, 1995 y Peset, 2001).⁶¹

De tal manera que el ascenso del liberalismo mexicano, implicó la transformación de las viejas formas de propiedad que se consideraban como privilegiadas:

En el antiguo régimen, a una sociedad estamental correspondían diferentes formas de propiedad sobre la tierra y los bienes. La nobleza y el monarca, la iglesia y los pueblos gozaban de una propiedad privilegiada, frente a la que pertenecía a otros sectores de la población, como los campesinos, los comerciantes y gentes [sic] de las ciudades. Aquellas propiedades privilegiadas, en mayor o menor medida, se basaban en los poderes señoriales y en las amortizaciones eclesiásticas o las vinculaciones

⁶¹ La desamortización de los bienes eclesiales, tanto en México como en España, también obedeció a un requerimiento concreto de orden financiero que los Estados liberales tenían frente al endeudamiento público, un gasto excesivo, el despilfarro o una insuficiente recaudación de impuestos; tanto Peset (2001) como Bazant (1995) destacan el hecho de que el Estado recurrentemente acudió a los bienes de la Iglesia para hacerse de fondos para enfrentar los gastos de guerra por ejemplo, siempre bajo el supuesto de una Iglesia rica y un Estado pobre: “¿No poseía el clero tesoros acumulados de sus múltiples ingresos como banquero y terrateniente? ¿No deslumbraban las iglesias con el brillo de la plata y las alhajas? Las santas imágenes, ¿no eran cubiertas de oro y brillantes? ¿No vestían los sacerdotes preciosos mantos bordados de perlas?” (Bazant, 1995: 6).

Los bienes de la iglesia incluían, además de inmuebles: capitales, joyas, obras de arte, etc., sin embargo, aquí nos interesa exclusivamente la desamortización de los bienes raíces.

eclesiásticas o nobiliarias, así como en la exención de impuestos de la que gozaban estas personas e instituciones (Peset, 2001: 14).⁶²

En el caso de la Iglesia, sus bienes correspondían a las propiedades tanto del clero regular como del secular e incluía las edificaciones destinadas a la realización de actividades tanto religiosas (conventos, monasterios, catedrales, parroquias, curatos), como de carácter social (huertos, colegios, fundaciones, patronatos, hospicios y hospitales); los bienes pertenecientes a organismos independientes pero vinculados a la Iglesia como las cofradías y archicofradías; además de un amplio conjunto de fincas rústicas y urbanas que eran alquiladas a terceros como casas habitación o accesorias para el desarrollo de actividades económicas. por su parte, en la esfera de lo civil se reconocían básicamente dos tipos de propiedades y que pertenecían a los pueblos: por un lado estaban *los bienes comunales*, es decir, aquellas tierras que eran de uso y disfrute común para todos los vecinos de un pueblo sin distinción alguna y; por el otro, los *bienes de propios* que le pertenecían a los ayuntamientos quienes habrían de encargarse tanto de su administración como del beneficio y gasto de las rentas generadas por los mismos y que se consideraba que debieran de beneficiar también a la colectividad (Peset, 2001).

En tanto proyecto económico, la secularización buscaba *un reposicionamiento de la economía civil* de “los particulares”, como se les conocía en ese momento, es decir, la secularización de este sector de la economía urbana reafirmó el lugar que tenían los terratenientes (urbanos y rurales) y que encabezaban la estructura social de la Ciudad de México. Dicha estructura reconocía en un segundo nivel a los comerciantes (mexicanos y extranjeros), que a la par de sus actividades mercantiles desempeñaban una labor de prestamistas,⁶³ tanto al mismo comercio como al

⁶² Cuando se habla de que las tierras se encuentran en *vinculación nobiliaria* se está haciendo referencia a que esas tierras se condicionan a una sucesión familiar de primogenitura por lo que dichos patrimonios se mantienen unidos por generaciones y no podía disponerse de ellos, menos aún ser embargados; mientras que el *beneficio de amortización* del que gozaba la Iglesia, está referido a que dichas propiedades no eran susceptibles de enajenación. En ambos casos dicha situación podía revertirse de manera excepcional al cumplirse unos estrictos requisitos (Peset, 2001).

⁶³ No existiendo aún bancos como tales en México, algunos comerciantes-prestamistas se habían instituido como *corredores*, es decir, como “intermediarios en toda clase de operaciones mercantiles, no sólo en la compraventa de

gobierno, actividad que compartían con la Iglesia, lo que los situaba en términos económicos incluso por arriba de los terratenientes, mientras que en un tercer nivel se encontraban los profesionistas que junto con los anteriores, aspiraban a ser terratenientes y en particular en hacendados (Bazant, 1995).⁶⁴

Aunque los comerciantes siempre estuvieron vinculados a otros negocios como la minería, la industria, la agricultura o el transporte, las operaciones financieras con el gobierno fueron la actividad económica más redituable ya que prestaban con intereses que alcanzaban hasta el 400% anual (prestamos mercantiles entre 12 y 24%), mientras que la Iglesia no se permitía esas tasas y solamente cobraba el 6%.

En base a esta estratificación socio-económica es que Jan Bazant sostiene que son precisamente los comerciantes y los profesionistas los impulsores de la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, apoyados abiertamente por los terratenientes, esto independientemente de su filiación política (liberal o conservador);⁶⁵ es por ello que las primeras medidas que fueron implantadas por los gobiernos liberales para liberar los bienes raíces de la Iglesia no deben de ser entendidas exclusivamente como un mecanismo financiero para hacer frente a una deuda pública y un déficit fiscal heredados de La Colonia y agravados por el Primer Imperio, ni solamente como un medio para dinamizar y acrecentar la hacienda pública que no podía esperanzarse de una economía mexicana hundida en las crisis de la agricultura, la minería y la industria; por el contrario, consideramos importante entender dichas políticas también como parte de una reestructuración social, de un reajuste de las fuerzas económicas (y políticas) del país y en particular de la Ciudad de México.

inmuebles [...], así como también en las transacciones que hoy se llamarían bancarias y bursátiles. Sus honorarios consistían en una comisión fijada según el arancel” (Bazant, 1995: 94).

⁶⁴ Bazant considera que la escases de buenas tierras, la mayor seguridad que ofrecían las propiedades raíces frente a otros bienes, así como el prestigio social que representaba su posesión, hizo que las fincas rústicas y urbanas tuvieran un valor muy elevado, convirtiéndose en un bienpreciado en la sociedad mexicana.

⁶⁵ Los extranjeros no se interesaban demasiado en las tierras, en gran medida por las políticas prohibicionistas de los primeros gobiernos independientes, aunque con el transcurrir de los años se modificó tal situación: en 1828 se les prohibió comprar propiedades rústicas, en 1842 se derogó dicha prohibición y en 1856, poco antes de la expedición de la ley de desamortización de bienes de las corporaciones se confirmó la autorización para adquirir bienes raíces (Bazant, 1995).

De ser así, ¿Cuál era el lugar que ocupaba la Iglesia en la economía urbana? ¿A cuánto ascendía la riqueza de la Iglesia como para desatar la ambición de los sectores mejor colocados en la escala social? Bazant (1995) ha mostrado la dificultad que representa calcular el valor de los bienes de la Iglesia, destaca que los cálculos de la época están sesgado por las pugnas ideológicas, en este sentido José María Luis Mora estimaba en 1832 un monto total (a nivel nacional) de \$180,000,000 cifra que a Bazant le parece exagerada; sus propios cálculos estiman una riqueza de aproximadamente \$100,000,000 y que representaban a lo más una cuarta parte de la riqueza nacional.⁶⁶ Es a partir de esta impresión acerca de la gran riqueza eclesial, que los gobiernos liberales buscaron por diferentes medios confiscar sus bienes y financiar con ello la hacienda pública. Por nuestra parte, llama la atención el hecho de que sus bienes se encontraran entonces altamente concentrados en seis entidades de la república: DF, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán y Jalisco y que en conjunto representaran dos tercios del total de sus bienes.

Aunque no nos detendremos demasiado en ello, vale la pena considerar que los tres grandes sectores de la Iglesia católica presentaban un comportamiento diferencial en su economía; mientras el clero regular (seis órdenes religiosas) contaba para 1850 con aproximadamente 3,400 miembros y 200 conventos, sus bienes productivos a nivel nacional ascendía a \$25,000,000, el clero secular con 3,320 integrantes solamente contaban con bienes equivalentes a \$10,000,000, finalmente las capellanías y obras pías eran propietarias de bienes valuados en \$15,000,000, lo que muestra una importante desigualdad al interior de la Iglesia; es por ello que se considera que el clero regular era el sector más rico de la Iglesia (Bazant, 1995).⁶⁷

⁶⁶ Los cálculos de Bazant consideran todo tipo de bienes pertenecientes tanto al clero regular y secular como a las organizaciones ligadas a la Iglesia como las cofradías; se distinguen los bienes productivos (casas y haciendas arrendadas e hipotecas por ejemplo) de los improductivos (conventos, iglesias, plata, alhajas y arte sacro entre otros similares), además se consideran los bienes que la Iglesia poseía pero que no declaraba a las autoridades civiles.

⁶⁷ Del clero regular también dependían los colegios y los hospitales de religiosos.

Abría que agregar que el clero regular en su mayoría dependía económicamente de sus bienes raíces y de los réditos que le generaban sus inversiones en hipotecas, mientras que el clero secular al contar con pocos bienes inmuebles dependía de otros ingresos como los diezmos.

La Iglesia en México era un importante propietario de los bienes raíces tanto urbanos como rústicos. Pero estos inmuebles estaban casi siempre arrendados. La Iglesia se limitaba a cobrar las rentas y no tenía nada que ver con la economía de sus haciendas. En segundo lugar, la Iglesia tenía en sus juzgados de capellanías un banco hipotecario, que prestaba a los terratenientes, tanto urbanos como rústicos, al 5 y 6% de interés anual. [...] En suma, la Iglesia era una rentista (Ídem: 12).

Es a partir de este carácter de agente rentista que queremos retomar la presencia de la Iglesia en la Ciudad de México y en el Distrito Federal. Los trabajos de María Dolores Morales (1976 y 2011) nos han permitido constatar la fuerte presencia de la Iglesia católica en la ciudad, documentando sistemáticamente cómo se fue transformando la distribución y concentración de la propiedad del suelo urbano en tres momentos del siglo XIX (1813, 1846 y 1964) y entre los diferentes propietarios, así como su distribución espacial, enfatizando los resultados de las políticas de desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia. Tomando como punto de partida un padrón de propietarios de 1813, establece la situación que guardaba la propiedad urbana en esta ciudad: se registraban 5,520 casas pertenecientes a 2,207 propietarios (entre instituciones y particulares) que representaban solamente el 1.68% de los 124,000 habitantes que tenía la ciudad, de ahí que la propiedad inmobiliaria se caracterizara por una enorme desigualdad en el acceso al suelo urbano, ya que el restante 98% de la población tenía que acudir al alquiler de una finca para satisfacer sus requerimientos de espacio habitacional o comercial. La concentración de la propiedad era otro rasgo distintivo:

Las 1790 casas de los valores más bajos tienen el mismo valor que las 16 fincas de los valores más altos (estos valores varían de \$8.00 a \$670,000.00). El 51.90% de las casas tiene un valor de apenas 15% del monto total de las fincas de la ciudad, en tanto que el otro 48.10% concentra 85% de ese valor (Morales, 1976: 369).

Sin embargo, la situación aún era más dramática si consideramos que de ese total de 2,207 propietarios, 102 eran corporaciones de la Iglesia y acaparaban 2,016 casas (36.5%) y que representaban el 47% del valor de todas las propiedades de la ciudad, es decir, la Iglesia era propietaria de casi la mitad de las propiedades inmobiliarias de la ciudad así como del valor total de las fincas urbanas, esto sin incluir aquí los conventos, las iglesias y parroquias que, a decir de Morales (1976) no estaban incluidos en dicho padrón por considerarse que no generaban rentas a su propietarios.⁶⁸ El otro gran propietario lo representaban 2,066 propietarios particulares que en conjunto retenían 3,281 casas (59.4%) con un valor cercano al 45% del total de las fincas urbanas, el tercer grupo de propietarios lo representaba el gobierno con 194 fincas y apenas un 8% del valor del suelo urbano, para finalmente figurar las instituciones privadas y la propiedad comunal que en conjunto poseían 29 casas con un valor por debajo del 1 por ciento (Morales, 1976 y 1986) (ver Cuadros 2.1 y 2.2).

En términos de la participación de la Iglesia en la obtención de la renta anual generada por los inmuebles de la ciudad, tenemos que ésta se comportaba de manera similar (recordemos que la mayoría de estas propiedades eran alquiladas): absorbiendo el 47%, con lo que queda de manifiesto el papel fundamental que desempeñaba la Iglesia y sus bienes en la economía de la Ciudad de México en la segunda década de los 1800, lo que nos permite apoyar el planteamiento de Bazant en términos de que los terratenientes, civiles acotaríamos nosotros, estaban muy interesados en una política que interviniera las propiedades de la Iglesia.⁶⁹

Además, aunque la Iglesia tenía menos propiedades que los particulares, su valor y sus rentas totales eran mayores, incluso de manera individual sus fincas no

⁶⁸ Morales (1976) considera que la situación que presenta la propiedad eclesiástica no se diferencia demasiado de los últimos años del XVIII cronológico, aunque reconoce algunas afectaciones derivadas de las primeras expropiaciones hechas a partir de la expulsión de los jesuitas y antoninos en 1767 y 1787, de la abolición de la Inquisición en 1813, así como la venta forzada de fincas de 1804. Calcula que para 1813 la Iglesia había perdido aproximadamente de 1 millón de pesos.

⁶⁹ Tanto Morales (1976) como Bazant (1995) establecen que el rendimiento o renta anual de los bienes raíces urbanos e incluso rústicos era en promedio del 5% y es a partir de esta tasa que calcularon los valores de las fincas urbanas.

llegaban a valores tan bajos como algunos “jacales” propiedad de particulares que se cotizaban en \$8.00 y se localizaban en los barrios indígenas de la ciudad y en los cuarteles más alejados de la Plaza Mayor y, urbanísticamente menos consolidados; por el contrario, las propiedades de la Iglesia se valuaban en un rango alto y medio principalmente (el valor más bajo era \$10,000) y tenían una distribución territorial tal que ocupaban manzanas y cuarteles totalmente consolidados, muy cercanos a dicha plaza; sin embargo, las propiedades inmediatas al Parián, la Plaza Mayor y la Catedral pertenecían a particulares, principalmente a la nobleza Virreinal (Morales 1976).

Vale la pena resaltar que la gran mayoría de los particulares (80%) eran pequeños propietarios (1,650) que contaban solamente con una casa, aunque en conjunto el valor de sus 1,973 fincas ascendía a \$3.5 millones, por lo que María Dolores Morales acertadamente no los considera rentistas; lo que contrasta con los 41 grandes propietarios que contaban con 451 fincas que sumaban un valor de \$5 millones 8000 mil, lo que claramente contrastaba con los primeros ya que entre éstos se incluían pequeños “jacales” en los barrios periféricos de la ciudad.

Con lo anterior queremos dejar en claro, siguiendo los hallazgos de Morales, que en pleno proceso revolucionario la propiedad urbana estaba altamente concentrada: mientras tres cuartas partes de los propietarios tenían sólo una casa, el 1.15% eran grandes propietarios, que la Iglesia era la dueña de cerca de la mitad de las propiedades urbanas rentables (principalmente de valores medios), tanto en términos del número de fincas, como del valor total, de igual manera:

[...] la mayor parte de la zona urbanizada, con calles rectas y bien trazadas, era propiedad de la Iglesia. Quedaban a los particulares una mínima parte de esta zona y el dominio absoluto de las propiedades más modestas en calles sucias, sin trazo definido, sin aceras ni empedrados, de los barrios periféricos (Morales, 1976: 401).

Treinta y cinco años después (1848), cuando se levantó el *Patrón de la Municipalidad de México*, y en medio de la guerra civil, las pugnas entre la Iglesia y los gobiernos

liberales se habían recrudecido, ganando cada vez más fuerza las medidas tendientes a disminuir la presencia de la Iglesia católica en diferentes ámbitos de la vida social, tanto en México como en la ciudad capital, destacando la cuestión de los bienes raíces. A decir de Staples (1986) la Iglesia defendía sus bienes como algo que se había apartado perpetuamente para servir a Dios, por lo que los cuidaba, administraba y procuraba aumentarlos en la medida en que eran precisamente su principal fuente de ingreso, sostenimiento y enriquecimiento.

Habría que recordar que tras la consumación de la guerra de independencia la Iglesia mexicana había quedado liberada de la tutela de España y estaba dispuesta a defender esa nueva independencia política frente a un Estado mexicano emergente e interesado en someterla a sus designios bajo la reformulación de un nuevo Concordato o Patronato que le abriría nuevas fuentes de financiamiento. En este contexto es que los liberales (aunque también los conservadores) consideraban que los problemas de México se debían a la falta tanto de circulante y libre comercio, como de aranceles, y que gran parte de la tierra y la riqueza estaba en manos de la Iglesia y otras corporaciones, de tal manera que lo que no circulaba en el mercado o se encontraba fuera del comercio, representaba un obstáculo a erradicar, de ahí el interés por abolir los diezmos y las dotes que la población pagaba en lugar de los impuestos civiles (Staples, 1986).

Ahora nos es claro que esta apreciación decimonónica no era del todo correcta ya que, como nos lo han demostrado Bazant (1995) y Morales (1976 y 2011), una parte del capital de la Iglesia obtenido de sus rentas inmobiliarias circulaba en forma de préstamos al fungir como banco a través del Juzgado de Capellanías y los conventos de monjas, principalmente. Es por ello que a partir de 1825 se legisló en materia eclesiástica, primero en estados como Jalisco, donde la población se quejaba ante las autoridades civiles del abuso de los clérigos; en las constituciones estatales (Jalisco, Tamaulipas, México, Durango, Michoacán, Yucatán) se incorporaron tempranamente algunos preceptos ya claramente anticlericales. Sin embargo todas esas medidas fracasaron ya que en general la sociedad seguía reconociendo la

autoridad de la Iglesia, y sólo prosperó el retiro de la coacción civil para el pago de diezmos (Staples, 1986).

Durante el periodo que se reconoce como la Primera República, y durante las cortas presidencias de Valentín Gómez Farías se intentó llevar a cabo una secularización un poco más sistemática a través de un conjunto de reformas (la gran mayoría de ellas fueron totalmente rechazadas), que de alguna manera daban una cierta continuidad a la experiencia secular del Virreinato. Gómez Farías y su generación (José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala y otros liberales) intentaron abolir los fueros (privilegios) militar y eclesiástico al considerar que ambas instituciones representaban un peso para la nación. En 1833 y 1846 se dieron los primeros intentos por desamortizar los bienes de la Iglesia sin lograr prosperar, sin embargo, en 1847 y con el fin de financiar la guerra contra la invasión norteamericana, se decretó una nacionalización y venta de los bienes eclesiásticos (Decreto del 11 de enero de 1847),⁷⁰ sin embargo, la Iglesia apoyándose en los grupos conservadores y financiando su levantamiento armado, logró que se derogara dicha ley a cambio de hacerle un préstamo al gobierno conservador, para lo que tuvo que vender algunas de sus propiedades (Morales, 2011a), con lo que se establecía ya una tendencia que marcará a gran parte del siglo XIX y que apuntaba precisamente a la secularización del suelo, es decir, *el hecho de que para librarse de la presión y las políticas de los gobiernos liberales, la Iglesia tuvo que financiar las compañías de los conservadores, incluso con la venta de sus bienes raíces, llevando a cabo de facto una especie de desamortización semi voluntaria.*

María Dolores Morales (2011) nos muestra cómo a pesar de que el número de propiedades de la Iglesia registradas en el padrón descendió de 2,016 a 1,701 fincas (y del 36% al 34% del total) con respecto a 1813, y el valor de las mismas lo hizo del 47% a un 38.5% del total de los bienes urbanos rentables en la ciudad, esta institución se mantenía como el primer propietario institucional y el segundo en

⁷⁰ Algunas otras medidas impuestas a la Iglesia católica con el fin de controlar su fortaleza económica fue la imposición de un impuesto del 15% sobre la adquisición de inmuebles (1842).

general, aunque refuerza su lugar como gran propietario rentista ya que el 82% de sus corporaciones contaban al menos con 2 fincas y hasta 123, además de concentrar ahora el 70% de las casas arrendadas en la ciudad. Sin embargo, esta disminución de la participación de la Iglesia en la distribución de las propiedades urbanas, tiene correlato con un reposicionamiento de los propietarios particulares que, a pesar de que también registran un descenso en el número de sus fincas de 3,281 (1813) a 2,970 (1848) logran aumentar el valor total de sus bienes que ahora representan el 54% del total de la ciudad (en 1813 representaban el 44%), con lo que las propiedades eclesiales se posicionan en un segundo lugar.

La explicación de esta modesta modificación en la tenencia del suelo urbano capitalino puede encontrarse en los efectos que produjo, tanto la *supresión de los mayorazgos* que permitió a una parte de los grandes propietarios civiles que habían recibido sus bienes bajo una vinculación nobiliaria, venderlos, así como la *supresión de las órdenes hospitalarias*, ambas en 1820 y que en conjunto le permitieron a los propietarios particulares (al parecer a los comerciantes en particular) adquirir bienes inmuebles, además de los derivados de las ventas voluntarias que realizó la Iglesia como medida precautoria frente a los intentos desamortizadores liberales, por lo que no podemos desligar dichas medidas de la tendencia de secularización de la propiedad urbana (ver Cuadros 2.1 y 2.2).⁷¹

En un contexto sostenido de guerra civil y de crisis económica y hacendaria, emergerá ocho años después (1856) un segundo impulso de las políticas liberales de secularización en materia económica: *la desamortización de los bienes de corporaciones*, medida precedida por la autorización a los extranjeros para poder adquirir bienes raíces en México, por la intervención directa de los bienes de la Iglesia en Puebla, la derogación de la obligatoriedad de los votos monásticos y la supresión de la orden de los Jesuitas, todas ellas decretadas en el mismo año de

⁷¹ Para Morales (2011a) estas primeras medidas no tuvieron un efecto significativo, por el contrario, lo que prevalece es un cierto estancamiento en la producción edilicia frente al incremento de la población que pasó de 124 mil a 170 mil habitantes, y que atribuye a la falta de dinamismo de la economía y a la inestabilidad política.

1856, lo que nos confirma el fortalecimiento de los liberales en el gobierno de la República.

Cuadro 2.1
Número de propietarios de fincas urbanas por corporación/sector

	1813	1848	1864
Iglesia	102	103	7
Particulares	2066	2242	3252
Gobierno	30	24	12
Instituciones privadas	7	3	1
Propiedad Comunal	2	1	1
Total:	2207	2373	3273

Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (1976 y 2011).

El decreto *Sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República* del 25 de junio de 1856, fue justificado por su ideólogo Lerdo de Tejada como parte de las reformas económico-sociales que necesitaba la nación para salir de la crisis en que se encontraba, creándose nuevos intereses, haciendo nacer nuevas empresas y “especulaciones” que a su vez proveerían de ocupaciones y medios de subsistencia a la población, el discurso que la soportaba se insertaba de lleno en un reformismo que se había difundido desde principios de siglo, es por ello que los liberales consideraban que estaban

[...] dando así un testimonio al mundo, de que los hombres progresistas de México están animados de los mismos sentimientos generosos y humanitarios que forman el programa de los liberales honrados de todos los países cultos del globo, cuya misión no es otra que la de mejorar la condición física y moral de los pueblos, y disminuir en ellos el número de seres desgraciados, destruyendo todos los abusos y errores que se oponen á la consecución de tan noble y cristiano fin (Lerdo, 1857: 11).

Además, con esta ley se pretendía, por un lado, hacer desaparecer uno de los principales errores económicos que consideraba había contribuido a mantener estacionaria la propiedad y que impedía el desarrollo de las artes y las industrias y que dependía de la propiedad; y por el otro, librar el obstáculo que impedía el establecimiento de un sistema tributario serio; por lo que habría que movilizar la raíz, es decir, poner “en circulación esa masa enorme de bienes raíces que hoy se hallan estancados” (Ídem: 10). En particular, se buscaba beneficiar a los inquilinos o arrendatarios de las fincas de las corporaciones, además de pensar que con la enajenación de las mismas se estaría dando un impulso al mejoramiento material en todas las fincas rústicas y urbanas.

Cuadro 2.2
Número de casas por
corporación/sector

	1813	1848	1864
Iglesia	2016	1701	7
Particulares	3281	2970	5253
Gobierno	194	190	36
Instituciones Privadas	26	20	3
Propiedad Comunal	3	4	1
se ignora		75	
Total	5520	4960	5300

Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (1976 y 2011).

Como podemos ver, detrás de esta argumentación económica se encuentra toda la discusión filosófica en torno a la propiedad privada que viene desde la Ilustración y a la cual los economistas clásicos también dedicaron parte de su obra, y sobre la que no nos detendremos aquí, sin embargo hemos de resaltar que tanto los políticos liberales mexicanos como los conservadores, aceptaban como uno de los principios rectores de la sociedad a la propiedad privada, siendo la distinción entre propietarios corporativos y propietarios individuales (particulares) posiblemente la discrepancia entre ambos campos político-ideológicos.

Teniendo como base la aceptación de la propiedad privada individualizada, es que la Ley Lerdo en primera instancia aclaraba a qué instituciones se consideraban como corporaciones: todas las comunidades religiosas, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, así como cualquier otra que tuviese el carácter de perpetua, según el artículo tercero. La amplitud de esta medida también quedaba establecida al considerar prácticamente todos los bienes inmuebles ya que incluía:

Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen ó administran como propietarios las corporaciones civiles ó eclesiásticas de la república se adjudicarán en propiedad á los que las tienen arrendadas [o en censo enfiteútico, según el artículo 2º], por el valor correspondiente á la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual” (Decreto de 25 de junio de 1856).⁷²

Solamente quedaban fuera de la desamortización los edificios que estaban destinados directamente al servicio que realizaban estas corporaciones, las casas habitadas por quienes los ofrecían, así como los edificios, ejidos y terrenos de los ayuntamientos que estuvieran destinados al servicio público de las poblaciones.

Cuando se hablaba de la adjudicación de una finca a quien la arrendaba, se estaba aludiendo a que dicho inquilino desde entonces adquiriría el derecho (el privilegio) de compra sobre dicho inmueble, por eso la misma ley aclaraba que cuando las fincas urbanas se encontraban arrendadas a varios inquilinos, la adjudicación se le hacía al que pagaba mayor renta o tenía mayor antigüedad; mientras que las fincas que no se encontraban arrendadas se adjudicarían al mejor postor en “al moneda”, es decir, en remate, lo que también sucedería si nadie se la adjudicara en un plazo de tres meses.

Finalmente, para dar un poco de certidumbre a los nuevos propietarios, el artículo 21 aclaraba que quienes adquirieran fincas rústicas o urbanas (por adjudicación o

⁷² Se refiere a las cesiones de derechos o dominio sobre un bien inmueble de manera perpetua o por largo tiempo, a cambio de un pago anual, así como de un derecho al ser enajenado dicho bien.

remate) “podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida” (Decreto de 25 de junio de 1856), además se estipulaba que las fincas rústicas podrían ser divididas para poderlas enajenar a diversas personas; quedándole a las corporaciones solamente los derechos que les correspondían por el capital y los réditos.⁷³ Y para garantizar que la desamortización no se revirtiera con el transcurrir del tiempo, se advertía en el artículo 25:

Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8.º respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución (Decreto de 25 de junio de 1856).⁷⁴

Habría que resaltar que la Ley Lerdo tenía un componente de *reforma agraria* ya que consideraba a los arrendatarios de la tierra como beneficiarios, aunque estos no hayan logrado adquirirla en los hechos, recordemos que las fincas de la Iglesia y las corporaciones civiles no se expropiaron en provecho del Estado el cual solamente recibiría un porcentaje mínimo del beneficio económico generado. De ahí que se considere que no hubo un reparto agrario como tal y que solamente se transfirió la propiedad de la tierra a aquellas personas que ya contaban con un cierto capital que les permitió la adquisición, sin que realmente se beneficiaran los campesinos. Con Juárez (12 de julio de 1859) la desamortización al tomar un claro anticlericalismo, se convierte en nacionalización de todos los bienes de la Iglesia, respetando los establecimientos de beneficencia e instrucción para posteriormente incorporarlos al Estado (2 de febrero de 1861), pero las corporaciones civiles ahora quedarán fuera de esta disposición (Peset, 2001), por lo que en lo siguiente nos concentraremos en los bienes de la Iglesia por ser de nuestro interés destacar precisamente el proceso de secularización del suelo eclesial.⁷⁵

⁷³ Por su parte, el comprador ya sea adjudicatario o rematador de los bienes, se obligaba a pagar un “alcabala” del 5%, así como los gastos derivados de la transacción.

⁷⁴ Frente a la diversidad de problemas que pudieran suscitarse en la aplicación de la Ley Lerdo y frente a la oposición de la Iglesia y los conservadores, se ratificó tres días después el decreto por parte del Congreso, reconociéndose como ley, además de publicarse su reglamento un mes después para garantizar la efectividad de la medida.

⁷⁵ Con respecto a desamortización civil, es decir, las tierras de los indígenas y los baldíos, se ordenó el 20 de noviembre de 1961, que los bienes de sus cofradías y las tierras comunales que no estuvieran arrendadas se distribuyeran entre los

Basándose en las *Noticias de las fincas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas del Distrito de México* de 1856, Bazant (1995) establece que los bienes de todas las corporaciones en la Ciudad de México sumaban un total de 1,913 fincas con un valor total aproximado a los \$16.5 millones, siendo casi en su totalidad pertenecientes a la Iglesia (el número de propiedades de las corporaciones civiles era mínimo), las fincas del clero regular ascendían a 1,217 (\$11 millones),⁷⁶ mientras que las del clero secular sólo era 169 (\$1 millón 300 mil), mientras que las restantes 527 eran propiedad principalmente de instituciones afines a la Iglesia; las fincas (civiles y eclesiales) localizadas en los pueblos del resto del Distrito apenas ascendían a medio millón. Si en la ciudad existían aproximadamente entre 4 mil y 6 mil casas con un valor aproximado de \$35 millones, entonces la Iglesia contaba con aproximadamente la mitad o un tercio de las fincas urbanas, lo que guarda cierta proporción con los cálculos de Morales (1976, 2011).

En base a estos cálculos, se esperaba que las operaciones desamortizadoras produjeran en lo inmediato un importante ingreso a la Hacienda Pública; sin embargo, la Ley Lerdo, como era de esperarse, no fue bien recibida y las corporaciones opusieron resistencia a sus disposiciones, en particular la defensiva de la Iglesia pasó de hacer caso omiso (no entregar títulos de propiedad y certificados de gravamen), a intentar vender por su cuenta sus propiedades a personas de confianza distintas a sus inquilinos (principalmente a conservadores), presionar a los propios inquilinos para que no se adjudicaran las casas que

“indios”; en 1857 se da inicio al deslinde de baldíos para su colonización que fue completada en 1863, año en que se ordenó la distribución de los ejidos y las tierras de común aprovechamiento entre los vecinos de los pueblos o su enajenación (entregándose el producto a las municipalidades) y en 1867 se ordenaba nuevamente mantener “el fundo legal” (cuadro de 1,105 metros por lado) y el resto distribuirlo en pequeñas partes no mayores a cuatro leguas cuadradas por persona (la resistencia indígena no se hizo esperar defendiendo sus formas de propiedad y aprovechamiento comunal). Para 1883 Porfirio Díaz encomendó el deslinde a compañías privadas (se les cedía una tercera parte de las tierras), confirmando los latifundios que junto con las haciendas procedentes de la colonia, se refuerza la idea de que los beneficiarios de la desamortización fueron los grandes y medianos propietarios individuales, sin se llevara a cabo reforma o reparto agrario alguno (Peset, 2001).

⁷⁶ El hecho de que las monjas solamente contaran con fincas urbanas y que sus conventos se ubicaran exclusivamente en ciudades, refuerza esta aseveración y nos permite ver la presencia del clero regular en las ciudades mexicanas del XIX; además parece ser que los conventos de mujeres eran más ricos que los de hombres, según da cuenta el propio Bazant (1995).

arrendaban, o tratar de conseguir que algunos de sus inmuebles fuesen reconocidos como edificaciones destinadas exclusivamente al servicio religioso, como lo contemplaba la propia ley (Bazant, 1995).

Por su parte el gobierno tuvo que expedir un reglamento (Reglamento del 30 de julio de 1856) que aclarara los procedimientos estipulados en la ley, así como tomar algunas medidas “ejemplares” que sirvieran de advertencia y que agudizaron las relaciones Estado-Iglesia, como la supresión del principal convento de la ciudad: el Convento de San Francisco (el más grande, céntrico y valioso) que fue nacionalizado y puesto en venta al igual que el resto de sus bienes, mientras que la manzana que ocupaba fue partida en dos por la apertura de una nueva calle.⁷⁷

Al finalizar el año de 1856 en el Distrito de México se habían desamortizado bienes inmuebles con un valor aproximado de 13 millones de pesos, correspondiendo a 2,092 adjudicaciones (\$8,905,134) y 570 remates (\$4,128,981), es decir, las adjudicaciones a inquilinos representaron operaciones por dos tercios del total del valor de los bienes desamortizados, mientras que los remates (compradores directos) absorbieron el otro tercio de la nueva riqueza inmobiliaria privada (Bazant, 1995).⁷⁸ En términos de bienes, se considera que la desamortización en Ciudad de México fue bastante completa al adjudicarse 900 casas (sin incluir terrenos) y se remataron 600 casas más que en conjunto se aproximan a las 1,913 casas que se consideraban susceptibles de desamortización, según la *Noticia de las fincas...* que ya comentamos. Con cifras cercanas a las anteriores, María Dolores Morales (2011) establece que en la ciudad se desamortizaron 1,559 casas pertenecientes tanto a corporaciones civiles como eclesiales, de las cuales 887 tenían un valor de 8 millones de pesos y se adjudicaron a 745 particulares, mientras que las restantes 672 fincas (\$4 millones) correspondían a 160 rematantes. Por su parte, Lerdo de

⁷⁷ Bazant destaca que incluso algunas ventas realizadas con anterioridad por parte de la Iglesia a particulares fueron desamortizadas contraviniendo a la propia Ley Lerdo.

⁷⁸ Hay que observar que estos datos corresponden al número de operaciones que la desamortización consideraba y no al número de bienes desamortizados.

Tejada consideraba que la desamortización había formado más de 9 mil nuevos propietarios en todo el país.⁷⁹

En cuanto a los beneficiarios de la desamortización, se considera que entre los principales se encontraban los inquilinos pobres de la ciudad ya que casi la totalidad de las casas de la ciudad se encontraban arrendadas y la pobreza era la condición predominante en la población, aunque se reconoce que entre los inquilinos se encontraban también personas con ingresos medios y altos, incluso funcionarios del gobierno, por lo que las adjudicaciones incluyeron a quienes arrendaban varias casas y les fueron adjudicadas en algunos casos hasta 12 o 17 fincas.⁸⁰

Algunos datos adicionales que vale la pena destacar tienen que ver con el hecho de que *los remates que se hicieron en Almoneda Pública en gran medida fueron producto ya de la especulación inmobiliaria*, es decir, tras agotarse el plazo que tenían los inquilinos para adjudicarse una finca (tres meses), se abría la posibilidad de que un particular distinto pudiera presentarse como postor en el remate del inmueble arrendado e incluso que repitiera esta operación reiteradamente. La ley consideraba que frente al desinterés del inquilino la propiedad quedaba en disponibilidad de que cualquier ciudadano pudiera comprarla.

El hecho de que el número de “rematadores” en la capital fuera muy reducido hace pensar que éstos esperaron a que los inquilinos no se adjudicaran las casas que ocupaban (por respeto a la Iglesia o temerosos de que los conservadores volvieran al poder y restituyeran las propiedades corporativas), para poderlas adquirir; además Bazant (1995) comprobó que se conformaron sociedades mercantiles entre rematadores y fiadores a fin de poder incrementar su capital y adquirir un mayor número de inmuebles, incluso que entre los compradores operó una especie de

⁷⁹ Las diferencias entre los datos de Bazant y Morales corresponden a los bienes de corporaciones civiles que el primero no incluye en su trabajo.

⁸⁰ Según Bazant, Miguel Lerdo de Tejada y el propio presidente Comonfort se adjudicaron las casas alquiladas en que vivían, lo que fue utilizado para promover en los hechos la Ley.

acuerdo para no rematar los mismos bienes. En este mismo sentido Morales (2011b) concluye que los remates fueron principalmente producto de la especulación: 10 particulares remataron 369 fincas por un valor de 2 millones de pesos por ejemplo.

Si bien la desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiales de 1856 tuvo en la Ciudad de México una gran amplitud en términos de bienes desamortizados y la ampliación del grupo de propietarios civiles como hemos visto, dicha intervención político-económica liberal y su impacto en el suelo urbano fue interrumpida por la contraofensiva conservadora que en 1857 se opuso a la nueva Constitución Política que explícitamente reconocía una serie de libertades y derechos (del hombre) y restringía la presencia y acción de la Iglesia, en particular en términos de propiedades raíces, según el artículo 27:

Ninguna corporacion civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominacion ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepcion de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución (Constitución 1857).

La renuncia del secretario de Hacienda (Lerdo de Tejada), principal promotor de la desamortización de los bienes de la Iglesia, la presión ejercida para la reapertura del Convento de San Francisco en esta ciudad y su rápido restablecimiento, así como la excomuniación de quien jurara la Constitución, son algunos elementos que nos permiten ver el ascenso del poder conservador que levantado en armas propició que el recién electo presidente de la república (diciembre de 1857) fuera desconocido y depuesto exiliándose en el puerto de Veracruz el gobierno liberal con Juárez a la cabeza.

A partir de entonces tendremos nuevamente una guerra civil (Guerra de Tres Años), dos gobiernos paralelos con injerencia directa en sus respectivos territorios dominados y una población sujeta a las disposiciones del gobierno en turno; en particular la Ciudad de México como sede del gobierno federal quedó sujeta al bando

conservador que se instaló a partir de enero de 1858. Tres fueron las principales medidas adoptadas para desactivar la política liberal (además del desconocimiento del presidente y la Constitución de 1857): 1) restitución de fueros a la Iglesia y los militares, 2) nulificación de la Ley Lerdo y su reglamento y 3) solicitud de un Préstamo Forzoso a la Iglesia por 1 millón de pesos (Bazant, 1995). Será a partir de estas últimas dos medidas conservadoras, contradictoriamente que la Iglesia continuará perdiendo su presencia en la Ciudad de México como propietaria de bienes raíces.

Con las nuevas disposiciones se hacían nulas todas las operaciones desamortizadoras del gobierno liberal y las corporaciones de la Iglesia (no así las corporaciones civiles) recuperaban sus propiedades, por lo que podía ahora volver a cobrar sus rentas a los inquilinos o arrendatarios, se obligaba (con multas y prisión) a los adjudicatarios y rematantes desamortizadores a devolver tanto los inmuebles como los títulos de dominio que los reconocía como nuevos propietarios de fincas urbanas y rústicas, además el gobierno se comprometió a devolver los impuestos de traslación de dominio a estos últimos. Aunque la Iglesia no tomó represalias contra los inquilinos desamortizadores en muchos casos éstos perdieron “sus derechos” de antigüedad al comprobarse que fueron rematantes de casas, es decir, al comprobarse una abierta intencionalidad por apoderarse de dichos bienes.⁸¹

Al parecer las devoluciones de propiedades fue un proceso generalizado en la ciudad y ampliamente publicitado en los periódicos, sin embargo, es fácil imaginar los problemas que los inquilinos y arrendatarios de fincas urbanas y rurales tuvieron frente a la implantación de esta medida re-amortizadora en términos de su situación jurídica frente a los inmuebles, así como las disputas entre viejos y nuevos inquilinos, entre recién adjudicatarios y nuevos compradores, entre rematantes y viejos inquilinos, etc., finalmente, como lo observa Bazant, lo que le interesaba a la Iglesia era recuperar sus ingresos derivados de las rentas urbanas.

⁸¹ Según da cuenta Bazant, en primer momento también se anularon todas las ventas voluntarias hechas por la Iglesia, aunque posteriormente se reconocieron como operaciones legales.

Sin embargo, el préstamo forzoso contraído con el nuevo gobierno obligaba a que la Iglesia tuviera que deshacerse de un número cada vez mayor de bienes raíces para poder cubrir la cantidad comprometida, lo anterior se deriva del hecho de que éste y otros préstamos posteriores consideraban la entrega de efectivo y de pagares/letras de cambio que se avalaban precisamente con los bienes de la Iglesia, es decir, dichos bonos eran vendidos en el mercado “financiero” y quienes los compraban recibían como garantía de su capital una finca o en su caso una hipoteca de la misma, de no cubrirse el pago de dichas letras en un plazo fijo el acreedor quedaba en posesión de dicho bien.

Sabiendo que los comerciantes-prestamistas de la capital fueron de los más interesados en adquirir bienes de la Iglesia durante la desamortización, no hay motivo alguno para que no se interesaran ahora en la adquisición de pagares, bonos, hipotecas y demás papeles que al parecer circulaban en la ciudad a precios muy reducidos debido al riesgo que podrían representar para el capital de haber un revés en la confrontación político-militar con los liberales. Una segunda ruta para la adquisición de los bienes de la Iglesia por parte del naciente sector urbano del capital fue a través de la compra tanto de casas de alguna corporación religiosa así como los derechos de adjudicación que habían obtenido los inquilinos a partir de la Ley Lerdo, con lo que intentaban garantizar sus inversiones inmobiliarias frente al posible retorno de los liberales a la ciudad. Finalmente la misma Iglesia decidía vender sus casas a sus antiguos inquilinos y adjudicatarios desamortizadores, los mismos que les habían devuelto sus bienes, sólo que ahora lo hacían de manera voluntaria. “Los inquilinos tenían el mismo problema que dos años antes: adquirir la casa o arriesgaban que la comprase otra persona” (Bazant, 1995: 164).

La fórmula *préstamo de la Iglesia al gobierno-venta de inmuebles a particulares* se repitió durante el tiempo que duró el gobierno conservador en la capital debido a que los fondos de este último nunca fueron suficientes para sostener la guerra (creación de un nuevo impuesto sobre la propiedad raíz, nuevo préstamo de la

Iglesia, préstamo del extranjero), por lo que los préstamos se convirtieron en donaciones y dicha práctica se conformó en los hechos en *una segunda desamortización disfrazada de los bienes de la Iglesia* que poco a poco fueron pasando a manos de un compacto grupo de agentes del capital inmobiliario en formación.

Esta segunda traslación de la propiedad vista desde una perspectiva más amplia es parte del proceso de secularización de la tierra y en particular del suelo urbano en la Ciudad de México, situación que se refuerza si consideramos que el gobierno liberal “exiliado” en Veracruz continuó considerando vigente la ley de desamortización de bienes de corporaciones (y la Constitución misma) y estaba pendiente de las medidas impuestas por la reacción conservadora en la capital, aún más, en otros estados controlados por sus fuerzas (Jalisco, Veracruz, Michoacán) se impusieron medidas mucho más drásticas como confiscaciones directas de bienes y capitales eclesiales o se establecieron también préstamos forzosos. Es en este contexto que en agosto de 1858 se estipuló mediante una circular que los bienes adjudicados o rematados según la ley de 1856 y devueltos a la Iglesia en función de las medidas de los conservadores, se venderían nuevamente al encontrarse ahora a disposición del gobierno constitucional, por lo que sus adjudicatarios o rematantes perdían sus derechos sobre dichos bienes; de igual manera desde Veracruz se anularon las ventas que la Iglesia hubiese realizado después de diciembre del 57, por lo que los acreedores del gobierno juarista las podría comprar (Bazant, 1995).

Los comerciantes-prestamistas veracruzanos aprovecharon esta oportunidad para adquirir bienes raíces en la capital y, al igual que sus pares capitalinos, se hicieron de fincas urbanas y rurales de origen eclesial pagando precios menores a los considerados por los avalúos, además de hacer uso de los mecanismos anteriormente descritos que en suma reducían considerablemente los desembolsos de los adquirientes.

Al terminar la guerra de tres años, los denunciados de Veracruz se convirtieron en un poderoso “grupo de presión” y se colocaron así al lado de los compradores simples, esto es los que habían comprado a la Iglesia algunas propiedades sin haber adquirido el derecho de adjudicación, y por último, al lado de los adjudicatarios simples quienes permanecieron durante la guerra civil como inquilinos, sin haber comprado una casa a la Iglesia (Ídem: 181).

A mediados de 1859, basándose en la experiencia arrojada por las confiscaciones que los gobiernos estatales y los jefes militares habían venido ejerciendo sobre los bienes de la Iglesia, y ante el apoyo que esta institución prestaba al bando conservador, el gobierno liberal decide expedir desde Veracruz la ley y el reglamento que imponían la nacionalización de los bienes de la Iglesia como un mecanismo para homogeneizar y generalizar a toda la república una práctica que en los hechos ya se venía realizando. La nacionalización promulgada por el gobierno interino de Juárez buscaba reafirmar su autoridad y dar continuidad a una política tendiente a la secularización de la sociedad y laicización del Estado, como lo estipulara claramente el artículo 3: “Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos” (Ley del 12 de julio de 1859), por lo que el gobierno se limitaría exclusivamente a proteger el culto público de cualquier religión.

Aunque esta ley va más allá de la confiscación de bienes raíces, en términos económicos la Ley Juárez estuvo planteada como continuidad de lo establecido en 1856 con la ley de desamortización de bienes de corporaciones (Lerdo de Tejada vuelve a ser el secretario de Hacienda) en el sentido de que buscaba: 1) mermar de una vez por todas la riqueza o la base material de la Iglesia, soporte de la gran influencia que aún ejercía sobre la sociedad y fuente de financiamiento de los sectores conservadores levantados en armas; 2) ,aunque igual de importante era la constitución y consolidación de una base social que sostuviera a su gobierno frente a los embates de la oposición, siendo esta precisamente el sector de propietarios particulares que se buscaba reforzar e incrementar con esta tercera traslación de la propiedad tanto de las tierras rurales como del suelo urbano, y 3) el financiamiento del gobierno liberal que intentaba dar su última y más importante batalla: la recuperación de la Ciudad de México.

Sin embargo, una importante distinción o ruptura con la Ley Lerdo era, además de que no se consideraba compensación alguna, que ahora las corporaciones civiles no quedaban sujetas a la nueva disposición:

Entrán al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que haya tenido (Ley del 12 de julio de 1859).

El apoyo en los últimos años de la Iglesia al gobierno conservador se reflejó en la extensa exposición de motivos en la que los reclamos a la Iglesia justifican la radicalidad de esta ley que, además de confiscar sus bienes, suprimía todos los conventos de varones de las ordenes de regulares y modificaba las formas de operar de los conventos de monjas que se reducían considerablemente; de igual manera se suprimieron las archicofradías, cofradías y demás corporaciones vinculadas a la Iglesia. Los bienes de dichos conventos serían repartidos por las autoridades civiles de los estados y del Distrito en función de su utilidad para los servicios religiosos, mientras que otros bienes muebles serían distribuidos en instituciones públicas como colegios, museos, orfanatos, etc. (Ley del 12 de julio de 1859).

Las formas en que se venderían los bienes se estipularon en el reglamento del 13 de julio en el que se consideraba que las grandes propiedades serían fraccionadas para facilitar su compra por una sola persona, además que dicha operación se haría a través de una subasta en la que se ofrecieran hasta por dos tercios de su valor. Como ya era habitual en este tipo de transacciones una parte del pago se haría en efectivo (habría que disponer de recursos en lo inmediato) y el resto a través de una hipoteca a 5 o 6 años con una tasa del 6% anual, además de que en los hechos, como lo demostrara Bazant (1995), se aplicaron nuevamente diversos descuentos sobre el valor tanto del inmueble como de las hipotecas y demás papeles de cambio. Incluso una circular del mismo mes y año, permitía a las personas que un año antes habían denunciado alguna propiedad devuelta a la Iglesia, redimirla de manera

anticipada si esta se encontraba en algún territorio aún controlado por las fuerzas conservadoras.

Tras la bancarrota del gobierno conservador y la merma de la riqueza de la Iglesia (Bazant calcula la pérdida de aproximadamente 20 millones de pesos en escasos tres años), así como el viraje en los intereses de los nuevos agentes inmobiliarios privados que ya vislumbraban el retorno de los liberales a la capital en 1860, se logra finalmente el triunfo de las fuerzas constitucionales y la recuperación de la Ciudad Capital que inmediatamente vio abrirse la *Oficina especial de desamortización del Distrito* y que operó durante todo el año de 1861. Al insistir en la continuidad jurídica de la desamortización, la nacionalización ahora se enfrentaba a una compleja situación en la destacaba la multiplicidad de actores sujetos todos ellos de un reconocimiento como propietarios de los bienes de la Iglesia: inquilinos y arrendatarios adjudicatarios y rematantes originarios de 1856, inquilinos y arrendatarios que devolvieron los bienes durante el periodo conservador, compradores voluntarios a la Iglesia durante los mismos años, y denunciante de las fincas devueltas. Frente esta diversificación de posibles propietarios y la conflictividad emanada del hecho de que en muchas ocasiones eran los mismos inmuebles sobre los que reclamaban derechos, se estipuló respetar los derechos de quienes se podría considerar que de alguna manera no habían “traicionado” la causa liberal, por lo que se anularon todas las operaciones realizadas con la Iglesia durante la guerra, sin embargo el gobierno liberal tuvo que modificar sus planteamientos y reconsiderar el universo de posibles propietarios.

Como resultado de ello se expidió la ley del 5 de febrero de 1861 en la que se redujeron a tres y se jerarquizaron en función de una primacía de derechos: adjudicatarios (incluidos rematantes), compradores y denunciante, lo que no impidió que se presentaran conflictos al reclamarse ciertos bienes raíces sobre los que pesaban distintas operaciones: de igual manera en esta ley se aclaraba la situación de los bienes de la capellanías y los establecimientos de beneficencia como hospitales, orfanatos y escuelas que no serían vendidos sus inmuebles sino que

quedarían exentos de la confiscación. A pesar de los problemas derivados de lo anterior, por ejemplo compradores que perdieron su inversión frente a demandantes, se considera que la gran mayoría de los adjudicatarios de 1856 obtuvieron la finca que arrendaban por lo que la idea de la continuidad de la política secular 1856-1861 se sostiene aunque en los hechos no se hayan mantenidos las personas que obtuvieron ese derecho originalmente; lo que si se sostuvo fue el precio de las fincas, claro con la devaluación respectiva que todos los inmuebles sufrieron.

A grandes rasgos, la ley del 5 de febrero se cumplió: los adjudicatarios originales y los rematadores volvieron a la posesión de sus fincas o, si las habían comprado en 1858-60, la conservaron. Básicamente las operaciones de rescate de 1861 consolidaron la desamortización de 1856-57 y estabilizaron así la base social del régimen liberal. La continuidad entre 1856 y 1861 dio confianza a la masa de adjudicatarios en la fuerza del gobierno; [...].

Pero el núcleo social en el cual fincó la propiedad de los inmuebles capitalinos en el curso de 1861, ya no era exactamente el mismo que cinco años antes (Bazant, 1995: 213).

En particular destacan los denunciantes que se apoderaron de las casas devueltas por sus adjudicatarios, así como los compradores del 58 que hicieron valer sus operaciones incluso por encima de los dos anteriores.

En términos de la cuantía de las ventas de los bienes nacionalizados durante este año, nuevamente Jan Bazant (1995) nos ofrece una revisión exhaustiva de las cuentas incluidas en la *Memoria de Desamortización* de 1862, de la cual se deriva que se vendieron bienes por \$16,256,036, de los que 10 millones correspondieron a 1,447 fincas urbanas que se localizaban en el Distrito, de las cuales 1,436 se encontraban en la Ciudad de México y solamente 11 en sus demás poblados, mientras que se “rescataron” cuatro haciendas por otros \$43,000 y 74 terrenos y 18 huertas y demás propiedades rústicas que sumaron \$258 mil.⁸² En total 13 millones

⁸² Llama la atención que en la Oficina de desamortización también se llevaron a cabo operaciones relacionadas con inmuebles que se localizaban fuera del Distrito e incluso fuera de México y que pertenecían a la Iglesia, representando un

y medio correspondían a bienes localizados en el Distrito de México y de estos, 12.7 millones obedecían a fincas urbanas de la Ciudad de México con lo que se puede ver el peso de las propiedades urbanas de la Iglesia.

Por su parte, Morales (2011) vuelve sobre los efectos de esta ley en términos de la distribución de la propiedad entre los grandes sectores de propietarios: Iglesia, particulares, gobierno, “iniciativa privada” y comunidades; al comparar ahora sus datos (1848) con el *Padrón de la contribución del 8 al millar sobre fincas urbanas* de 1864. Encuentra que el número de fincas no ha variado más allá de los errores atribuidos a un sub registro del Padrón del 48, de igual manera los valores de las mismas se mantuvieron más o menos estables. El gran dato es que en dieciséis años la Iglesia pasó de ser la principal corporación propietaria de bienes inmuebles en la ciudad, concentrando el 38.5% del valor total del suelo urbano con 1,701 casas, a ocupar uno de los últimos lugares al contar solamente con el 0.18% del valor de dicho suelo con 7 fincas, por encima de la “iniciativa privada y la propiedad comunal que en conjunto sumaban un 0.07% con sus 4 casas.⁸³ Obviamente, es el sector particulares el que absorbió esta diferencia al crecer su participación en el valor total de la ciudad, pasando del 54% al 99% e incrementar el número de casas de 2,970 a 5,253 (Morales, 2011) (ver Cuadros 2.1 y 2.2).

Además, la concentración de la propiedad en la ciudad disminuyó al incrementarse el número de propietarios particulares al que se sumaron 1010 nuevos propietarios, de igual manera al disminuir el número de corporaciones eclesiales propietarias de 103 a 7, disminuye el número de los grandes propietarios de bienes raíces urbanos, lo que provocó que los propietarios medianos se incrementaran al igual que los pequeños. Al interior del sector particulares se incrementa el número de los tres subgrupos (grandes, medianos y pequeños propietarios), sin embargo, en términos de la participación de sus propiedades en el valor total se mantienen porcentajes

cuarto de las ventas hechas en la capital. A las cifras anteriores habría que sumar las ventas de 520 hipotecas de fincas urbanas por 2.7 millones de pesos y otros 10 millones por amortización de bonos (Bazant, 1995).

⁸³ El sector gobierno absorbía el 0.76% del valor total con 36 casas, número reducido por la desamortización civil de 1856, además de que esta estadística no consideraba los bienes de los establecimientos de beneficencia.

muy similares: 25.5%, 52.3% y 22.2 antes de la desamortización y 25.4%, 54.3% y 20.3% tras la nacionalización respectivamente (Morales, 2011).

Con lo anterior queda en claro que la nacionalización de los bienes de la Iglesia como prolongación de la desamortización, se constituyó en la principal política que el proyecto liberal impulsó para la separación y sometimiento del poder de la Iglesia al del Estado mexicano que se consolidaba al secularizar un sector tan importante de la economía urbana de la capital como lo era el componente suelo. *Tras las leyes Lerdo-Juárez, la Ciudad de México se transformó sustancialmente al alterar la circulación de las rentas urbanas, aunque Bazant sostiene que los capitales privados se volvieron a amortizar en los inmuebles ex eclesiales; lo que nos interesa destacar es que las rentas urbanas derivadas del pago de alquileres de fincas urbanas tendrán ahora una rotación sustancialmente diferente al quedar excluida la Iglesia de este reparto, con lo que los sectores pobres de la ciudad se verán afectados por la emergencia de un subsector de arrendamiento bajo principios de maximización de ganancias que la Iglesia no consideraba del todo.*

Con el incremento demográfico de los años posteriores, el inquilinato se volverá un problema mayúsculo en la ciudad como veremos más adelante, teniendo aquí uno de sus orígenes estructurales. En otros trabajos, Morales (2011) y Gortari y Hernández (1988a) han destacado las implicaciones que tuvo esta política de secularización de la economía urbana en la expansión de la ciudad y que más adelante abordaremos.

Tras la nacionalización, y a pesar del importante flujo de capitales que se movieron y que contribuyeron a la Hacienda pública, la crisis económica no pudo superarse por lo que, *una vez agotadas las fuentes eclesiales de financiamiento, el gobierno liberal tuvo finalmente que recurrir a los capitales privados que había alentado desde 1856, recurriendo a los ya muy conocidos instrumentos fiscales: impuestos extraordinarios a personas físicas con cuotas fijas, gravámenes a las fincas urbanas del DF, contribuciones aplicables a capitales mercantiles e hipotecarios, subsidios*

de guerra prorratedos entre cierto número de personas acaudaladas, etc. El déficit hacendario y la invasión francesa fueron el preámbulo al Segundo Imperio (1864-1867) que se instaló en México con el apoyo de la resistencia conservadora y la Iglesia.

En el periodo 1863-1875, la nacionalización de los bienes de la Iglesia no sufrió alteraciones significativas, contrariamente a las expectativas de los conservadores y principalmente de la Iglesia que pretendía recuperar sus bienes tras la ocupación francesa y la coronación de Maximiliano; sin embargo, los nuevos emperadores y el gobierno francés no anularon las leyes juaristas y dieron por válida la política de nacionalización, esto debido a diversos factores entre los que podemos destacar la política dictada desde Francia que no tenía ningún interés en restituirle sus bienes a la Iglesia en tanto ella misma lo había hecho décadas atrás, los intereses de los comerciantes franceses en México que compraron bienes raíces, así como los del sector más rico de mexicanos que se habían beneficiado de esta política secular (Gortari y Hernández, 1988a y Bazant, 1995).⁸⁴

Nuevamente serán los requerimientos financieros, ahora del Imperio, los que orillaron al gobierno a voltear a ver los bienes inmuebles ex-clericales como una fuente de ingresos alterna al financiamiento francés, de tal manera que se impuso con un decreto (26 de febrero de 1865) la revisión de las operaciones hechas durante la nacionalización con el fin de detectar irregularidades que sancionar y, por supuesto susceptibles de “regularizar” a cambio del pago de una multa, se estipuló la obligatoriedad de sujetarse a dicha revisión bajo coacción: anulación de la operación. Sin embargo, los intereses de los compradores (nacionales o extranjeros, liberales o conservadores, rurales o urbanos) fueron lo suficientemente fuertes como para ofrecer una oposición a tal medida, lo que halló respaldó en el decreto (11 de mayo de 1865), en sentido contrario, que el gobierno republicano hizo desde el

⁸⁴ Aún más, en otros aspectos se buscó establecer un nuevo Concordato con el Papa, se decretó la libertad de culto y la gratuidad de los servicios religiosos de los sacerdotes por ejemplo, lo que le produjo enemistad con el clero (Gortari y Hernández 1988a), de lo que se desprende que el Segundo Imperio fue mucho más liberal de lo que se suele pensarse, algo similar a lo acontecido con la división política de territorio mexicano, como lo comentamos en el apartado anterior.

exilio. Finalmente, hacia 1866-1867, y tras el retiro de las tropas francesas, el fracaso financiero de dicha revisión y el avance de las fuerzas republicanas, el Imperio también acudió a la imposición de nuevos impuestos que gravaban la propiedad y los capitales, así como a los préstamos forzados frecuentemente utilizados durante todo el tiempo transcurrido del siglo XIX.

Al restaurarse la república y recuperarse la capital en 1867, la política del régimen juarista fue precisamente la de dar continuidad al proceso de nacionalización interrumpido, es decir, en lugar de establecer medidas represivas en contra de quienes hubiesen hecho negocios o colaborado con los invasores y el imperio, se procedió a establecer multas, exigir a la Iglesia desocupar los edificios y rescatar los inmuebles nacionalizados pero que aún no se habían vendido, dejando de lado las pocas operaciones de venta que se habían hechos en los últimos años.

En los siguientes nueve años la venta de bienes nacionalizados continuó con los escasos inmuebles que aún continuaban en manos del gobierno liberal (principalmente provenientes de instituciones de beneficencia), teniendo que establecer diversos incentivos para que los particulares se interesaran en ellos, por lo que la parte fundamental del proceso de secularización del suelo urbano capitalino había llegado a su culminación en la práctica, aunque en lo formal fue hasta el año de 1900 cuando se expidió la ley que establecía la culminación definitiva de la nacionalización, a pesar de que desde 1870 se había difundido la opinión de que la nacionalización se diera por concluida como un mecanismo para dar seguridad a los propietarios (Bazant, 1995).

Durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) los conflictos Estado-Iglesia vuelven a tomar fuerza al elevar a rango constitucional las Leyes de Reforma, decretar su reglamento, expulsar sacerdotes, prohibir manifestaciones religiosas, cerrar conventos y suprimir finalmente la orden de las Hermanas de Caridad (Bazant, 1995; Meyer, 2002); hechos que proporcionaron elementos de peso para un nuevo levantamiento armado conocido como *la insurrección de los*

Religioneros entre 1873 y 1876 en los estados de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, México y Guerrero principalmente; y que, a su vez, contribuyó de alguna manera el ascenso político de Porfirio Díaz.⁸⁵

En particular la Ley del 25 de septiembre de 1873 consideraba en sus primeros cuatro artículos que:

- El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
- El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.
- Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el art. 27 de la Constitución.
- La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas (Ley de Adiciones y Reformas del 25 de septiembre de 1873).

Por su parte el decreto del 14 de diciembre de 1874, al reglamentar lo anterior, establecía además que: “el Estado ejerce autoridad sobre todas ellas [las religiones], en lo relativo á la conservación del orden público y á la observancia de las instituciones” (Decreto que reglamenta las Leyes de Reforma incorporadas a la Constitución del 14 de diciembre de 1874). Además se pretendía garantizar el ejercicio de todos los cultos, aunque advertía que perseguiría y castigaría penalmente hechos y prácticas que incurrieran en falta ó delito. Prohibía la instrucción religiosa en establecimientos oficiales; se prohibía la realización de actos religiosos en público y su realización se restringía al interior de los templos. Fuera de los templos no se podría utilizar “trajes especiales ni distintivos que los

⁸⁵ También se reformó la Ley de Contribuciones sobre fincas en el DF.

caracterice,” (Ídem), de igual manera se restringió el uso de las campanas sólo para llamar a los actos religiosos.

Los templos tenían que ser registrados para poder operar como tales, mientras que se restringían los actos hereditarios de propiedades. De vital importancia para lo que nos interesa aquí es el artículo 14 en el que se establecía que: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, con excepción de los templos destinados inmediata y directamente al servicio público del culto, con las dependencias anexas á ellas que sean estrictamente necesarias para este servicio” (Ídem). Finalmente, reiteraba el desconocimiento de las órdenes monásticas y se reforzaba la institucionalización del Registro civil destacando su carácter de público y gratuito, además del reconocimiento de que el matrimonio y los cementerios públicos y privados quedaban sujetos a la autoridad civil.

Difícilmente podemos considerar que la actuación de Lerdo de Tejada (hermano) en el proceso de secularización haya tenido un impacto considerable en la Ciudad de México en términos de suelo urbano, sin embargo, su actuar contribuyó al reforzar y reafirmar formalmente lo ya logrado con la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia; además de que la constitucionalidad dada a la Reforma y su reglamentación, serán un modelo ampliamente reproducido por los poderes emanados de la Revolución Mexicana. De igual manera, la administración de Porfirio Díaz no aportó elementos sustanciales al proceso de secularización del suelo urbano de la capital, lo cual no significa que durante la dictadura de Díaz la ciudad no haya sufrido transformaciones, por el contrario, diversos trabajos (Morales, 2011; Jiménez, 1993; Gortari *et al*, 1988a) dan cuenta de los cambios sufridos durante este periodo en términos de la expansión física de la ciudad, así como de sus alteraciones morfológicas, sin embargo dichas perturbaciones se realizaron sobre una base firme de suelo previamente secularizado, por lo que dicho proceso de expansión y consolidación urbana no son ya parte del proceso de secularización de la ciudad que aquí nos interesa destacar, sino una de sus consecuencias.

La parte fundamental del régimen de Díaz lo abordamos más adelante al dar cuenta de la secularización del espacio público, por lo que sólo resta recordar que como lo han documentado Jorge Jiménez (1993) y María Dolores Morales (2011), algunas de las nuevas colonias y fraccionamientos habitacionales del periodo fueron erigidos sobre el suelo desamortizado-nacionalizado por la Reforma, tal es el caso de las colonias Buenavista/San Fernando (posteriormente Guerrero) que ocupó los terrenos del potrero y del huerto del Convento-Colegio de San Fernando y del Cementerio de San Andrés, o la colonia Díaz de León en lo que fuera la huerta del Convento del Carmen.

Como lo planteamos al inicio, la secularización es un proceso de larga duración multidimensional que reconoce altibajos y matices, por ello el periodo de la dictadura de Porfirio Díaz es uno de esos momentos en que las tensiones entre la Iglesia y el Estado disminuyeron y la secularización, sin detenerse, tomó otros cauces como lo veremos a continuación. No debemos olvidar que desde nuestra perspectiva, la secularización es parte sustancial de la conformación del Estado moderno, proceso que, como hemos sostenido ocupó todo el siglo XIX y lo caracterizó, de ahí que el Porfiriato sea un momento sumamente importante para este último proceso. Visto así, el interés de Díaz por gobernar por encima de las facciones regionales y políticas, estableciendo una unidad nacional, pasó indefectiblemente por la reconsideración de las relaciones con la Iglesia, sin que esto significara anular las Leyes de Reforma.⁸⁶

La aparente estabilidad lograda por Porfirio Díaz quedó en entre dicho con la irrupción de las revoluciones mexicanas de los campesinos e indígenas, la de los

⁸⁶ El apoyo prestado a la Iglesia católica se tradujo en un aumento de 13 diócesis, 19 seminarios y 1,200 sacerdotes, entre aproximadamente 1860 y 1911, así como en su presencia en la enseñanza y la prensa (Meyer, 2002), lo cual se debe a que el régimen de Díaz consideró necesario contar con una Iglesia que reconociera el servicio que le prestaba, es decir, hay una política utilitaria que le garantiza al dictador mantenerse en el poder con el aval de la jerarquía católica que gozó de una relativa tranquilidad y de la paz porfiriana y que al mismo tiempo permitió la aparición y conformación de un nuevo catolicismo social alejado del clero y con una inserción gradual entre los campesinos y obreros en el centro occidente de México principalmente; de ahí que el catolicismo no haya participado en la caída del régimen de Díaz. De este catolicismo social nacería Círculos de obreros, sindicatos y una fuerte corriente del movimiento cooperativista con fuerte presencia en el Bajío y finalmente en 1911 el Partido Católico Nacional.

obreros, la de los caciques regionales y la de los católicos. En esta última fase del proceso de conformación del Estado nacional mexicano, la secularización vuelve a manifestarse intensamente al reanudarse el conflicto Iglesia-Estado, ya que la fortaleza del Estado se desdibuja y su legitimidad y su soberanía vuelven a quedar cuestionadas, por lo que *la vieja idea de recurrir a la Iglesia y a lo religioso como fuente de legitimidad social se hace evidente* entre algunas de las facciones revolucionarias enfrentadas, incluso una parte del catolicismo aspira al poder público de manera abierta; sin embargo, esta última fase de la secularización no aportó mayores elementos a la secularización económica del suelo de la Ciudad de México, en primer lugar por el carácter rural de la confrontación armada y, en segundo lugar porque no hubo mayor intervención del Estado sobre los escasos bienes de la Iglesia en esta ciudad, más allá de los cierres temporales de los templos durante las tomas militares del ejército constitucionalista y bajo el régimen de Calles cuando el anticlericalismo de los sonorenses se exacerbó dando origen a la guerra cristera de 1926-1929 en el campo mexicano y que en pocas ocasiones llegó a incursionar en el territorio del Distrito Federal, bastión del gobierno federal.

Las disposiciones legales producidas entre 1917 y 1939 solamente reforzaron lo planteado ya en la propia Constitución del 17 y reiteraron el carácter nacional de los edificios destinados al culto religioso, consolidando en el derecho “revolucionario” lo que en los hechos ya se había consumado: *la secularización del suelo urbano que desde entonces quedó abiertamente integrado en su totalidad al juego del “libre” mercado inmobiliario* que creció de manera muy importante mientras la secularización de la ciudad tomaba nuevos causes.

Ciertamente, como lo planteara Jan Bazant (1995) la Reforma liberal consolidó la estructura social y la tenencia de la tierra heredadas:

Los hacendados y otros elementos conservadores no sólo sobrevivieron los diferentes proyectos de división de los latifundios, sino salieron de la Reforma posiblemente más fuertes que antes, en parte porque quizás faltaba el contrapeso de la Iglesia como una institución independiente, en parte porque

se rejuvenecieron con la asimilación de elementos más modernos provenientes del comercio y de las profesiones. A ellos se incorporaron los descendientes de algunos compradores extranjeros. [...]

El resultado de la fusión de estos diferentes grupos fue una oligarquía de hacendados y terratenientes urbanos, unida al régimen personificado en el general Porfirio Díaz (Ídem: 314-15).

En este sentido, habría que recordar que las revoluciones liberales deben ser entendidas como la toma del poder por parte de clases nuevas que surgen de estamentos preexistentes, lo cual sucedió con todas las revoluciones mexicanas del siglo XIX histórico, y la secularización del suelo urbano es precisamente una de las expresiones material de este proceso de empoderamiento de la oligarquía urbana liberal o conservadora. Entendidos como “nuevos” agentes económicos, los grandes propietarios inmobiliarios de la capital inauguraron, ahora sí, una nueva fracción del capital urbano que vino a sustituir a la Iglesia, tanto en su papel de propietario de bienes raíces, como de rentista urbano, aunque también hay que reconocer que la secularización del suelo urbano en esta ciudad produjo un amplio número de pequeños y medianos propietarios que mediante este recurso pudieron hacerse de lo que suele referirse como un patrimonio inmobiliario alejado de la lógica de la ganancia.

Posiblemente ese importante capital urbano emergente abrió nuevas áreas de inversión que la Iglesia no había considerado y que las mismas características de la ciudad no le habían permitido vislumbrar, estamos pensando en la apertura de nuevos espacios habitacionales como lo fueron las colonias y fraccionamientos para los sectores de mayor ingreso en la ciudad, pero también en las colonias “proletarias” y de gran importancia la vivienda de alquiler que a partir de entonces tuvo un gran desarrollo con la incorporación de los Patios de Vecindad primero y las vecindades en sí después.⁸⁷

⁸⁷ Bazant (1995) considera que los comerciantes, en tanto que fueron ellos los principales adquirientes de las fincas urbanas, consumieron el capital que habían acumulado en sus actividades mercantiles en la adquisición de estos bienes raíces, amortizando nuevamente el capital, lo cual es parcialmente cierto ya que como hemos visto la idea de que el capital de la Iglesia estaba estancado es errónea en el sentido de que éste fluía a través de los mecanismos de la renta del suelo y de la banca, además de que “nueva amortización” permitió el fraccionamiento del suelo con lo que nuevamente se dio fluidez al

Laicización de las instituciones y del espacio público

Como planteamos al inicio de este apartado, la secularización fue un proceso multidimensional de larga duración que absorbió todo el siglo XIX, y en el caso de la Ciudad de México, la desamortización y nacionalización del suelo urbano que acabamos de abordar fue una de sus expresiones; si bien posiblemente sea la más importante y sin lugar a dudas una de las más visibles, no deja de serlo también la secularización de la ciudad a nivel político administrativo, secularización mucho más cercana a la laicización, es decir, inmersa en un proceso que buscó la construcción de instituciones legitimadas fuera del ámbito religioso fuertemente soportadas por una autoridad civil: por un Estado laico.

Blancarte (2008) ha enfatizado que la laicidad no es estrictamente lo mismo que la separación Estado-Iglesia, es decir, que pueden y existen Estados laicos sin que necesariamente hayan adoptado una política de separación y a la inversa, por lo que la conformación del Estado laico en México puede ser entendida como una transición lenta y gradual que reconoce incluso retrocesos, recordemos que la Constitución de 1824 consideraba abiertamente a la Iglesia católica prácticamente como la religión nacional, mientras que la de 1857 al no considerar privilegio alguno para ésta, decretaba por omisión la separación entre Estado e Iglesia.

Como planteamos en el apartado anterior, el Estado nacional para reconocerse como tal requiere, además de una Constitución Política, un territorio y una población que se reconozcan como mexicanos, si el primero de estos requirió del reconocimiento físico de su extensión y de sus fronteras (además de la conformación de una capital), el segundo exigía a su vez de una cuantificación y calificación de los nuevos mexicanos, es decir, se hizo imprescindible el contar con un registro de la población mexicana, de su distribución en el territorio así como sus atributos económicos y

capital inmobiliario. Por el contrario, considera poco razonable la posibilidad de que a largo plazo los grandes capitales acumulados por los nuevos propietarios (debido al aumento del valor de sus propiedades) hubieran financiado las inversiones productivas del Porfiriato como suele referirse, por el contrario, reitera que esas fortunas se quedaron nuevamente inmovilizadas en bienes raíces ya que también eran un símbolo de estatus, además de que las rentas generadas por las fincas urbanas secularizadas tampoco se invirtieron, en su lugar –considera- fueron gastadas en consumo, lo cual es posible, sin embargo este hecho no altera el sentido de la secularización del suelo aquí tratado.

sociales. Sin embargo, dichos registros ya existían al momento en que México alcanza su independencia política con respecto a España, con la salvedad de que se encontraban cargados de un sentido religioso que le imprimía la institución encargada de llevarlos a cabo: la Iglesia católica.

Durante La Colonia y una importante parte del siglo XIX, las parroquias se encargaron de llevar a cabo el registro de la población en los tres momentos más importantes de cualquier católico: el nacimiento, el matrimonio y la muerte, momentos clave de su paso por este mundo, es decir, las personas que pertenecían a una determinada parroquia (los feligreses) tenían que dar cuenta de su fidelidad a la Iglesia católica a través de una sucesión de actos litúrgicos que los afirmaban y confirmaban como *fieles* a través del bautizo, la confirmación, la primera comunión, el matrimonio y finalmente el entierro de los “fieles difuntos” en el “campo santo”. En particular los momentos del bautizo, matrimonio y defunción eran respaldados por documentos probatorios, tal es el caso de la “fe de bautismo” que hasta años muy recientes se continuaba considerando como un documento probatorio del nacimiento de una persona.

Es por esto que tanto la cartografía como los registros parroquiales fueron por mucho tiempo los medios más importantes para conocer la población y sus características, así como su distribución territorial, de ahí que las políticas liberales, primero españolas y después mexicanas, buscaran reiteradamente secularizar, no solamente los registros, sino los actos mismos del nacimiento, el matrimonio y la defunción. Descargar dichos acontecimientos y las respectivas ceremonias de su connotación religiosa implicó, además de dotarlos de un carácter civil, de la construcción de instituciones administrativas laicas que pudieran suplirlas y con ello mermar parte de la fuerza y presencia que la Iglesia tenía en la sociedad decimonónica.

Habría que considerar que la pugna por los registros de la población tuvo una primera manifestación concreta cuando la Nueva España se le impuso en 1782 a la

Ciudad de México una nueva división administrativa en cuarteles (en sustitución de la división parroquial), y que ésta estipulaba que en cada uno de los 32 cuarteles menores debiera de designarse un *alcalde de barrio* que entre otras funciones tendría que llevar a cabo el registro de la población a través de un padrón de familias e individuos, compitiendo ya claramente con las parroquias y sus registros (ver Plano 2.8). Jorge Fernández (2010) marca como antecedentes de esta ley “la derogación de las leyes que otorgaban competencia al clero para conocer de asuntos del estado civil de las personas a través de los registros parroquiales” (Fernández, 2010: 232) hecha en 1833 por Gómez Farías; así como la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil que en 1857 promulgara Comonfort y que obligaba a todos los mexicanos a inscribirse en dicho registro a fin de hacer constar el origen, vecindad, sexo, edad, estado y profesión de cada uno. Vale la pena destacar que esta ley aún reconocía al matrimonio como un sacramento por lo que estipulaba que el matrimonio civil era un acto posterior al eclesial.

Pero más allá de la sustitución de los documentos probatorios eclesiales por unas “actas” de nacimiento, de matrimonio y de defunción, emitidas por una nueva institución del Estado: *el Registro Civil* que nació a partir de la *Ley sobre el estado civil de las personas* (o Ley orgánica del registro civil) del 28 de julio de 1859, nos interesa destacar que con esta medida el Estado buscaba eliminar la exclusividad que tenía la Iglesia en torno al control de la información de la población y por lo tanto en el control que la autoridad eclesial ejercía sobre ella.

Al instaurarse la obligatoriedad del registro de los nacimientos, adopciones, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento por parte de todos los mexicanos, el Estado se hacía de una información primordial, tanto para la implementación de nuevas políticas como para el control de la población en todos los órdenes, además que ello implicaba la definición de una nueva autoridad civil que restaba presencia a los párrocos: el juez civil; Fernández (2010) ha sintetizado las particularidades que la Ley del registro civil del 59 establecía.

Destacamos de la ley el hecho de que se facultaba a los gobernadores de los estados y del Distrito y Territorios Federales, para que designaran los poblados en los que deberían de residir los jueces, el número que habría de haber en las ciudades y la circunscripción en la que ejercerían sus funciones (Ley orgánica del registro civil del 28 de julio de 1859), con lo que queda de manifiesto que la instauración del Registro Civil implicó el despliegue de una estrategia de localización territorial tanto de oficinas como de jueces civiles ante la inmensa presencia que tenía la Iglesia a través de un vasto sistema parroquial, que si bien no sustituyó a las parroquias y los padres, si se instituyó en una autoridad civil paralela por lo que es fácil imaginar que si bien no disminuyeron sustancialmente los bautizos, matrimonios y funerales religiosos, menos aún desaparecieron, sí se logró inaugurar una nueva “liturgia civil” que se sumó a las festividades familiares.

Siendo parte de las Leyes de Reforma, la *Ley orgánica del registro civil* se complementaba con otras disposiciones legislativas y en conjunto constituían una sólida base para la laicización del Estado y sus instituciones, claramente encaminada a mermar de una vez por todas la presencia de la Iglesia en la sociedad y en la ciudad, de entre ellas destacamos la *Ley del matrimonio civil* (23 de julio de 1859) y la *Ley de secularización de cementerios* (31 de julio de 1859).

La primera de éstas, declaraba *la independencia de los negocios civiles del Estado*, respecto de los eclesiásticos, cesando “la delegación que el soberano había hecho al clero para que con solo su intervención en el matrimonio, este contrato surtiera todos sus efectos civiles” (Ley de matrimonio civil, del 23 de julio de 1859) y por lo tanto reasumía todo el ejercicio del poder en la materia, por lo que establecía que el matrimonio era un contrato que contraían lícita y voluntariamente ante la autoridad civil, es decir, “el encargado” del Registro civil de la localidad, quien además levantaría el acta de matrimonio respectiva.

Con esta ley se rompía claramente con la concepción canónica del matrimonio como “unión” o “sociedad” sacramental, aunque no dejaba de reconocer que los

contratantes podrían posteriormente realizar también un matrimonio religioso (Circular del 23 de julio de 1859). Habría que recordar que estas leyes fueron decretadas en medio de la guerra de tres años, donde la Iglesia católica había tomado partido a favor de las fuerzas conservadoras que se habían hecho del poder y, desde esa posición la jerarquía católica había amenazado con la excomunión de quienes juraran la Constitución de 1857, por lo que incluso algunos párrocos se habían negado a casar a parejas claramente liberales (Flores, 2010).

Pero más importante que la secularización del matrimonio que abrió la posibilidad de la unión conyugal a aquellas pocas personas no católicas, fue la secularización de los cementerios y panteones, proceso que desde la década de los 1780 se venía configurando desde el interior de la misma Iglesia y desde las autoridades civiles: la Corona Española, la Nueva España y finalmente el México independiente. La secularización de los “espacios de sepultura” nos permite reforzar nuestro acercamiento a la dimensión laicizante de este proceso y mostrar otro aspecto de la secularización de la ciudad.

Siendo posiblemente uno de los acontecimientos más significativos de la vida religiosa, la muerte ha estado cargada de un simbolismo y una liturgia que trasciende las ceremonias católicas y se inserta de lleno en el sincretismo; es frente a la muerte que la religiosidad de la cultura mexicana muestra más claramente su arraigo, hecho que impidió por mucho tiempo que la secularización avanzara abiertamente en este sentido. Los entierros en las iglesias fue una práctica ampliamente difundida tanto en La Colonia como en el México del siglo XIX y obedecía a la creencia de que ser enterrado en los templos implicaba la obtención de protección, sufragios o indulgencias, además de que era signo de prestigio social y se reservaba a quienes tenían méritos de santidad o pertenecían a cierta cofradía u orden religiosa, además de los personajes influyentes; incluso se fijaban aranceles en función del lugar en el que se realizara el entierro: debajo o a los lados del altar, a medio cuerpo de la iglesia, en el portal o en el atrio (Staples, 1986 y Valdés, 2008).

Sin embargo, *el siglo XIX histórico marcó un cambio sustancial en la percepción que se tenía de los entierros en las iglesias, pasando de ser una práctica sagrada y purificadora a ser una amenaza a la salubridad pública.* El avance de las ciencias médicas fue difundiendo la apreciación de que los entierros “intramuros” eran insalubres y la causa de la propagación de enfermedades, por lo que habría que *segregar a los muertos y los cementerios*; lo que vino a reforzar los planteamientos y proyectos eclesiales y civiles de construcción de cementerios “extramuros” (fuera de los conventos e iglesias) que se venían promoviendo al menos desde 1784 cuando el arzobispo Núñez Haro fundó el Cementerio de Santa Paula en la Ciudad de México, o desde la emisión de una Cédula Real que en 1787 restringía el derecho de entierro en los templos a los difuntos que se les reconocían por sus virtudes o milagros y se ordenaba la edificación de cementerios en sitios ventilados y distantes a los poblados (Valdés, 2008) e incluso se llegó a elaborar un proyecto arquitectónico que sirviera de modelo para los nuevos cementerios, elaborado por el arquitecto Manuel Tolsá (Lombardo, 1987).

De ahí que consideremos que en la secularización de los cementerios se conjugaron dos dimensiones: en primer lugar *una secularización eclesial, es decir, una transformación de lo religioso al interior de la misma Iglesia, impuesta por el contacto con las prácticas laicas, civiles y*; una secularización derivada del proceso de laicización del Estado y sus instituciones a través de la búsqueda de una legitimidad propia; de ahí que los entierros extramuros los consideremos como una secularización parcial que nació con la aprobación de la Iglesia que consideró que seguían siendo sitios sagrados y de uso exclusivo de los creyentes, por lo que los siguió administrando hasta ya adentrados en el siglo XIX mexicano que lentamente fue abriendo paso a una secularización mayor.

Como en otros aspectos de la secularización mexicana, fue en los estados de la República donde se inició una legislación y reglamentación de los panteones; por ejemplo hacia 1825 en Coahuila y Texas se prohibieron los entierros dentro de iglesias, tanto por motivos religiosos como por de salud pública con lo que se

unificaron los criterios de las autoridades civiles y eclesiales. En 1842 se emitió una circular que renovaba las disposiciones que se habían emitido en 1787 y 1804 con respecto a quienes se podían enterrar en los templos y sobre la apertura de *cementerios comunes* y que, a pesar del cumplimiento del decreto de 1813 por que ya se habían construido algunos cementerios en la República, en la mayor parte del territorio se carecía de ellos y

[...] se continúa la práctica que en el día es un abuso, de enterrar los cadáveres dentro de las poblaciones con notable perjuicio del vecindario, exponiéndolo constantemente á epidemiarse, y contraviniendo á unas leyes tan benéficas, en que ha sabido conciliarse el interés público con el particular (Circular del 27 de agosto de 1842).

Por lo que el gobierno establecía que haría todo lo posible para que a la brevedad se construyeran cementerios en todos los lugares del Departamento de México.⁸⁸ Sin embargo, será nuevamente en 1857 cuando se dicte la *Ley para el Establecimiento y Uso de los Cementerios* (30 de enero de 1857) que deja ver claramente la irrupción de la ciencia y la medicina en particular como sustento de un conocimiento y una técnica al servicio de la sanidad pública; entre otros aspectos consideraba:

- La certificación de la muerte y el manejo de los cadáveres por parte de los médicos.
- La constitución de un “facultativo” civil para expedir los certificados de defunción.
- Se autorizó el uso de cadáveres no reclamados para uso de la Enseñanza Médica.
- Se prohibió el contacto directo con los cuerpos y se estipuló su traslado en carros y no en hombros y, en situación de pobreza en un “cajón de madera cerrado” costado por la municipalidad.
- Las cajas debían de llevar los sellos de la policía (selladas).
- Se determinaron los sitios más convenientes para localizar los cementerios y no perjudicar a la población.
- Se definía que la administración estaría a cargo de un Agente Municipal, mientras que los actos religiosos recaerían en un capellán nombrado por el gobernador o jefe político.

⁸⁸ Esta circular dejaba en claro que en cumplimiento de las disposiciones anteriores “se interesa tanto la santidad y veneracion, de los templos, como la salubridad pública” (Circular del 27 de agosto de 1842).

- Se autorizaba la apertura de cementerios particulares para extranjeros no católicos (Valdés, 2008).

Al igual que la Ley del Registro Civil de este mismo año, la de cementerios era tan detallada que consideraba que habrían de llevarse estadísticas del número de muertes, así como la realización de estudios sobre la descomposición de los cuerpos como elementos indispensables para poder calcular las dimensiones de los cementerios, incluso consideraba que los ingenieros civiles o militares o cualquier persona podría presentar proyectos de cementerios a la autoridad para su construcción teniendo en consideración los siguientes aspectos:

- 1° Capacidad y distribución para contener el número de cadáveres que se presume haber en cinco años.
- 2° Decencia sin ostentación.
- 3° Precauciones higiénicas para impedir los perjuicios que originan las emanaciones pútridas.
- 4° Que se funden los cementerios en lugares altos y secos, ó desecados por el arte.
- 5° Que estén distantes de las últimas casas de las poblaciones de 200 á 500 varas.
- 6° Que lo estén en el lado opuesto al viento dominante.
- 7° Que tengan una cerca de 4 á 5 varas.
- 8° Que estén colocados, donde sus infiltraciones no se puedan unir con las aguas de las fuentes ó de los acueductos destinados al uso de las poblaciones ó ganados (Decreto del 30 de enero de 1857).⁸⁹

Si esta disposición legal provocó la oposición de la Iglesia católica, la Ley sobre Derechos y Obvenciones Parroquiales que se emitió el 11 de abril de 1857 aumentó su desacuerdo, ya que en ella se exentaba a los pobres de cualquier pago relacionado con los entierros, cuestión que venía a complementar la separación de la Iglesia de los cementerios y su administración y que dejaba a la institución religiosa fuera no sólo de unos ingresos que tradicionalmente había recibido por dichos servicios, sino que se le arrebatava su potestad sobre la población más desvalida ya que ahora sería la autoridad la que determinaría quienes se encontraban en

⁸⁹ Además se especificaba que la distribución interna de sus espacios se dividiría en seis partes: las cuatro primeras, se destinarían a los cuerpos de aquellos que hubieran muerto de enfermedades comunes; la quinta, estaba predestinada para las víctimas del cólera y la sexta para los que hubiesen fallecido de otras enfermedades epidémicas (Valdés, 2008: 37).

situación de pobreza. Pero ambas leyes quedaron en suspenso como muchas otras disposiciones liberales de la época tras el levantamiento armado de los conservadores, por lo que una vez más será hasta el año de 1859 cuando la secularización de los cementerios se vuelva una realidad al tomar un carácter claramente anti clerical.

El 31 de julio de 1859 se expidió *Decreto del gobierno que Declara que cesa toda intervencion del clero en los cementerios y camposantos desde Veracruz la Ley de Secularización de Cementerios* que establecía ahora tajantemente la prohibición de los entierros en los templos y que cesaba la intervención del clero en la “economía” de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas, además de que todos estos sitios quedaban desde entonces bajo la inspección de la autoridad civil que en este caso eran los jueces del estado civil y que recién habían sido designados para llevar a cabo el registro de las defunciones. Una virtud de esta ley era que al mismo tiempo que restringía la participación de la Iglesia católica en la administración de los servicios de sepultura, les abría las puertas para la realización libre de sus ceremonias religiosas en torno a la inhumación de los difuntos al igual que a cualquier otra religión, incluso establecía la posibilidad de que se formaran cementerios para entierros especiales como lo podrían ser los entierros de los extranjeros no católicos que por muchos años habían quedado excluidos de los camposantos de los “fieles difuntos”.

Y es que en las últimas décadas se había incrementado la demanda por abrir cementerios particulares para estos extranjeros, a lo que la Iglesia católica y las autoridades civiles no se habían opuesto ya que preferían mantener la separación entre los difuntos católicos y los no católicos, al respecto Staples (1977) ha documentado cómo a la par del incremento de la población extranjera, también aumentó la intolerancia religiosa que dio origen a los cementerios particulares de extranjeros como el Panteón Inglés de Tlaxpana (1825) que se considera como el primero que se estableció en “despoblado” en el Distrito Federal.

No cabe duda que las leyes de Comonfort sirvieron de modelo para las que decretara Juárez dos años después, aunque estas últimas solieran ser mucho más concretas y radicales debido a la premura por definir el rumbo definitivo de la secularización; en este sentido se recogen las medidas higienistas que ya estaban presentes en la ley de 1857 con respecto a que los cementerios debieran de tener una localización sanitariamente predefinida:

Los gobernadores de los Estados y del Distrito y el jefe del Territorio cuidarán mandar establecer, en las poblaciones que no los tenga o que los necesiten nuevos, campos mortuorios y, donde sea posible, panteones. Cuidarán igualmente de que estén fuera de las poblaciones, pero a una distancia corta: que se hallen situados, en tanto cuanto sea posible, a sotavento del viento reinante: que esten circuidos de un muro, vallado o seto y cerrados con puerta que haga difícil la entrada a ellos; y que estén plantados, en cuanto se pueda, de los arbustos y arboles indígenas o exóticos que más fácilmente prosperen en el terreno. En todos habrá un departamento separado, sin ningún carácter religioso, para los que no puedan ser enterrados en la parte principal (Ley de Secularización de Cementerios del 31 de julio de 1859).

Como hemos estado observando, todas estas disposiciones legales emitidas por el gobierno liberal “exiliado” en el puerto de Veracruz, suscitaron la reacción de la Iglesia, y en algunos lugares de la República los párrocos se negaron a entregar los cementerios a las autoridades civiles, sin embargo, con el triunfo de los liberales y su arribo a la capital, los cementerios fueron secularizados en su administración y finanzas, además de que su número en la Ciudad de México se incrementó en las siguientes décadas del siglo.

Para completar nuestra exposición en torno a la secularización de las instituciones públicas de la ciudad, no podemos dejar de lado la *laicización de los establecimientos destinados a la beneficencia y la educación* y que estuvieron a cargo de la Iglesia o alguna otra organización afín y que con las Leyes de Reforma pasaron a manos del Estado, con lo que se incrementó el número de establecimientos de carácter civil que prestaron servicios a los capitalinos durante la segunda parte del siglo XIX histórico contribuyendo de manera sustancial a la secularización de la ciudad. Según datos de María Dolores Morales (1976) en la ciudad existían hacia 1813 aproximadamente

19 establecimientos de este tipo: trece colegios, cuatro hospitales, un hospicio, una cuna (Casa de niños expósitos) que eran dirigidos y administrados tanto por el clero regular como por el secular, así como por asociaciones de seculares asociados a la Iglesia católica.

Es durante la Primera Reforma (1833-1834) que se establecen algunas medidas tendientes a reducir el dominio de la Iglesia en la instrucción y la beneficencia, por ejemplo se cerró el Colegio de Santa María de Todos Santos ya que sus bienes y rentas serían destinados a gastos en educación, se clausuró la Real y Pontificia Universidad de México, dejando de ser la única facultada para conferir grados académicos para lo que se facultó a los Colegios de San Juan de Letrán, San Ildefonso y San Gregorio, creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales (a la que se asignaron los edificios del Convento de San Camilo, el hospital Templo de Jesús, el antiguo y nuevo Hospital de Belén, el Hospicio de Santo Tomás, el edificio de la ex Inquisición, el Templo y Convento de Espiritu Santo y la imprenta del Hospicio de Pobres), creación de seis establecimientos de instrucción pública: Estudios Preparatorios, Estudios Ideológicos y Humanidades, Ciencias Físicas y Matemáticas, Ciencias Médicas, Jurisprudencia y Ciencias Eclesiásticas, además de las cátedras de Botánica, Agricultura práctica y de Química aplicada a las artes en el Hospicio y huerto de Santo Tomás (García Ugarte, 2010 y Fernández, 2010).

Como reiteradamente hemos dicho, las leyes y decretos de Gómez Farías no tuvieron aplicación ya que la Iglesia, los militares y el grupo conservador se hicieron del poder bajo la bandera de “religión y fueros” anulando todas las medidas de la Primera Reforma por lo que se tuvieron que regresar todos edificios e instituciones a su situación anterior. Es por ello que será hasta 1859 que se declarara a través de una pequeña Circular del 7 de septiembre, que los establecimientos de beneficencia e instrucción de la Iglesia no se enajenarían, sino que debieran de conservarse en poder del gobierno y que serían los estados quienes reglamentarían en cuanto a su destino, conservación, mejora y ampliación:

[...] todo establecimiento de beneficencia ó de instruccion que no es más que una de las especies de ella, se debe conservar y mejorar, aun cuando esté ó haya estado bajo la inmediata intervencion del clero, debiendo salir del dominio, administracion y direccion de éstas, y quedar enteramente sujeto al gobierno civil [...] (Circular del 7 de Septiembre de 1859).

Los hospitales se secularizaron a partir del 2 de febrero de 1861, afectando en el mismo sentido sólo a aquellos que eran administrados por la Iglesia, al respecto Bazant (1995) considera que el punto débil de estas medidas fue precisamente el hecho de haberlos dejando en manos del gobierno que, ante su situación económica crítica fácilmente podría venderlos para aumentar sus escasos ingresos, lo cual sucedió a partir de mayo del 62, al parecer incluso se tuvieron que vender varios de ellos más baratos por la emergencia de la invasión francesa.

Entre 1861 y 1863 se vendieron los edificios de los Hospitales Espíritu Santo, Real de los Naturales y de la Santísima y los Colegios Betlemitas (enseñanza Nueva), Enseñanza Antigua y Pota Coeli (Bazant, 1995), mientras que en febrero de 1861 todos los asuntos relacionados con la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional, se transfirieron al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, además se promulgó la *Ley de instrucción pública para el DF* (15 de abril de 1861).

Una de las últimas medidas implementadas por el gobierno liberal en esta etapa del proceso de secularización de la Ciudad de México tuvo que ver con la nacionalización y venta de los conventos, iglesias, colegios y hospitales propiedad de la Iglesia, aunque con una incidencia menor, estos inmuebles en tanto soportes y componentes particulares de la vida religiosa en la ciudad, requirieron de una intervención distinta por parte de la política estatal; su particularidad reside precisamente en las características físicas de estos inmuebles.

En “La nacionalización de los conventos y los cambios en los usos de suelo. Ciudad de México 1861-1882”, María Dolores Morales (2011) plantea que los núcleos

conventuales “ocupaban una gran extensión del área urbana y durante tres siglos y medio habían constituido los centros neurálgicos de la ciudad colonial, en ocasiones manzanas completas con vida y dinámica propias” (Ídem: 183); pero a nuestro parecer, esta afirmación presenta algunos problemas que habría que aclarar. Ciertamente, los conventos ocupaban grandes superficies de suelo, lo que obedece al hecho de que éstos inmuebles se distinguían del resto por tratarse de conjuntos arquitectónicos que integraban diversos edificios (claustro, iglesia, sacristía, etc.) y espacios abiertos (atrio, patios, y en ocasiones cementerios, huertos o potreros), por lo que hacían una ocupación extensiva del suelo.⁹⁰

Las dimensiones de los conventos son mayúsculas si las comparamos con el resto de la lotificación urbana (que de por sí ya era grande), solamente considerando el número de lotes en que se fragmentaron podemos darnos una idea de sus dimensiones: por ejemplo San Fernando se dividió en 7 lotes el claustro y 33 el huerto y potrero, Santo Domingo en 20 lotes y Del Carmen en 67 lotes (Morales, 2011); de los 40 lotes del primero, 27 ocupaban una extensión de 141,500 m² (aproximadamente diez veces la superficie actual del Claustro de Sor Juana), por lo que cada lote tuvo una superficie de 5,241 m² (equivalente a la superficie del edificio que hoy ocupa el Museo Nacional de Arte), lo que contrasta con los 36,687m² que pudo haber tenido solamente el claustro; sin embargo, por muy grande que hubiese sido la superficie que ocuparan todos los conventos, iglesias, colegios y hospitales nacionalizados, en conjunto representaban un porcentaje pequeño en relación a los 8,500,000 m² (8.5 km²) que tenía la Ciudad de México en 1855, según los cálculos de la misma historiadora.

En este sentido, no cabe duda que las fincas urbanas pertenecientes a la Iglesia ocupaban una superficie muchísimo mayor que todos estos edificios eclesiales, así

⁹⁰ Más que la cabeza de la ciudad colonial, nos parece que los conventos, para continuar con la analogía, fueron algunas de las extremidades ¿tentáculos? del “cuerpo eclesial”, que se extendían por toda la ciudad “acercando la palabra de Dios” a todos, ejerciendo una influencia en todos los niveles de la vida urbana junto con los colegios, hospitales, iglesias, parroquias, ermitas, etc. Si hubiese habido un *centro neurálgico* (pensante) en la ciudad colonial, este pudo haber estado compartido por el Real Palacio y el Palacio del Arzobispado, ambos en el entorno de la Plaza Mayor.

como el peso económico que tenían en la ciudad como hemos visto, de ahí que consideremos exagerada la afirmación de Morales en términos de superficie urbana ocupada; de ahí que su énfasis en la apertura de nuevas calles a raíz de la demolición de algunos conventos no sea trascendente. Sin embargo, de su trabajo deducimos que *la intervención de estos inmuebles tuvo un impacto mayor a nivel de la conformación del espacio público secular*, aunque no podemos negar que su liberalización se tradujo en un importante incremento del número de lotes que se sumaron al suelo urbano civil.

Tanto Morales (2011) como Bazant (1995) consideran que el proceso de venta de los conventos fue largo y complejo y que la mayoría de ellos se vendieron con fines fiscales, es decir, con el propósito de recaudar ingresos para el gobierno, aunque algunos se vendieron o hipotecaron para financiar instituciones de beneficencia y obras pías. Habría que considerar que a partir de febrero de 1861 se valoraron y fraccionaron todos los conventos masculinos según lo estipulado por el reglamento de 1859 y 13 conventos de mujeres a partir del decreto del 5 de febrero de 1861, de tal manera que entre 1861 y 1863 se dividieron en lotes y se vendieron dos terceras partes de los conventos, colegios y hospitales masculinos, mientras que el resto se conservó total o parcialmente destinándose a otros usos o cediéndose a terceros. Por su parte la venta de los conventos de mujeres fue más lenta y de los 13 suprimidos en 1861, nueve se fraccionaron en lotes y fueron vendidos para financiar montepíos (Morales, 2011).

Ante la emergencia nacional (invasión francesa) el 26 de febrero de 1863 se decretó la supresión de todas las comunidades religiosas en México, por lo que habría que desocupar los inmuebles y venderlos para con ello financiar hospitales de sangre, hospedar a lisiados de la guerra y a los familiares de los caídos, además se considera que esta última medida fue tomada para evitar que con la toma del poder por parte del ejército francés, las monjas recuperaran sus bienes, o que pudieran servir nuevamente como fuente de financiamiento del nuevo gobierno, sin embargo, a decir de Morales (2011), ya no hubo tiempo de vender los conventos valuados y

lotificados a excepción de dos, por lo que 7 de los 8 desocupados fueron utilizados para albergar a la Guardia Nacional.

Bazant (1995) considera que entre 1861 y 1863 se vendieron 18 edificios (12 conventos, 3 colegios y 3 hospitales) en \$1 millón 938 mil y que de esta cantidad el gobierno liberal solamente obtuvo un 20% en efectivo y el resto en papeles de deuda; además que sus compradores fueron más o menos los mismos adquirientes de los demás bienes de la Iglesia desamortizados y nacionalizados, por lo que estas operaciones no modificaron la nueva estructura social de la propiedad urbana. En el *Plano General de la Ciudad de México* de 1861 se puede observar la localización de 18 conventos y otras siete edificaciones vinculadas a la Iglesia que fueron suprimidos en ese mismo año (ver Plano 2.9).

Sin embargo la exclaustación de las monjas solamente duró tres meses ya que el ejército intervencionista les devolvió sus ocho conventos al igual que las que pertenecían a siete de los 13 conventos suprimidos en 1861, con lo que se repetía la historia de medidas implantadas por un gobierno y suprimidas por su opositor, dando incertidumbre al destino de esos bienes raíces en la capital; sin embargo, como hemos visto, al restaurarse la república hacia 1867, las religiosas serán exclaustadas definitivamente y sus bienes pasaran a manos del gobierno lo que coincidió con “una corriente a favor de que los conventos recuperados no se vendieran en fracciones, sino que se destinaran a usos públicos” (Ídem: 193) según una disposición de Hacienda, por lo que 11 de los 16 conventos incautados fueron ahora destinados a escuelas, cuarteles, el Palacio de Justicia, un hospital y una prisión, mientras que el resto continuó el proceso ya establecido para su venta.

Sin lugar a dudas, la mayor importancia del trabajo de María Dolores Morales (2001) está en la documentación y cuantificación que hace de las transformaciones que sufrieron los ex conventos, principalmente en términos de lo que actualmente se conoce como “cambio de uso de suelo”, ya que la nacionalización y venta de éstos permitió su utilización para fines muy distintos al culto y formación religiosa o

manutención de las ordenes de regulares; por eso, más allá de la apertura de nuevas calles, la clausura de sus cementerios y la “liberalización” del aprovechamiento del agua, es la partición o fraccionamiento de estos inmuebles en lotes lo que nos interesa aquí, ya que las 42 edificaciones que analiza la autora dieron paso a 388 fincas y 2,364 viviendas.⁹¹

Recordemos que al menos desde 1869 el término *finca* da cuenta de una “Propiedad inmueble rústica o urbana” (RAE, 1869: 361) sin aclararse el tipo de edificación de que se trate o incluso si solamente es un terreno,⁹² por lo que las 388 fincas mencionadas por Morales incluyen 351 casas y otras 37 edificaciones (26 iglesias, 2 templos, una biblioteca, un cementerio, un mercado, 5 sacristías y una “parte de ex convento”); pero ¿cómo entender las casi 2,400 viviendas que en 1882 ocupaban el suelo de aquellos edificios religiosos?

Durante el siglo XIX (e incluso desde el XVIII), la Real Academia Española reconoció en las diferentes ediciones de su diccionario una distinción muy sutil entre vivienda y casa; hacia 1739 por *vivienda* se entendía “La casa, o cuarto de habitación” (RAE, 1739: 508), y para 1803 ya solamente “Morada, habitación” (RAE, 1803: 894), definición que se mantendrá hasta el siglo XX; mientras que *casa* se definía como “edificio hecho para habitar” (aunque se identificaban otras casas con usos distintos como la Casa de Moneda por ejemplo), hacia 1884 ya se reconocía que un casa podía ser solamente un piso o parte de una casa. En este sentido es que debemos entender las 2,400 viviendas que se encontraban en las 351 casas, es decir, cuando se habla de viviendas se está haciendo referencia a espacios diferenciados al interior de una edificación mayor y que pueden reconocerse como una unidad, una habitación en sí, en su sentido amplio. La diversidad de usos que nos muestra la

⁹¹ Su análisis se basa en 42 edificios (incluyendo los 21 conventos de religiosas que ocupaban aproximadamente 220,000 m² de superficie), 13 conventos y 3 colegios de órdenes masculinas, para lo que recurrió al *Padrón de la municipalidad de México* de 1882.

⁹² Antes de la edición de 1869 del *Diccionario de la lengua castellana* de la RAE, se había entendido una finca como la “Hereditad o posesión en que alguno tiene derecho de cobrar su renta o alguna cantidad determinada” (RAE, 1869: 328), e incluso se llegó a hablar de alhajas u otros bienes que se consideraba tenían posibilidades de generar rentas, siendo lo sustancial la idea de propiedad.

historiadora nos permite ver como las viviendas en tanto espacios “independientes” al interior de la casa, se constituyeron desde esta época en elementos susceptibles de generar rentas a sus propietarios.⁹³

El Padrón de la municipalidad reportaba 52,284 viviendas, de las que 2,364 se ubicaban en los ex conventos, es decir, solamente un 4.5% del total lo aportaban estos espacios secularizados, de ahí que consideremos que esta intervención no haya sido de las más significativas en términos de expansión del suelo secular, sino que su importancia radica en la apertura de nuevos espacios públicos seculares, sobre lo que volveremos más adelante. El 58% de estas viviendas eran utilizadas exclusivamente como habitaciones, mientras un 33% se destinaban a otros usos distintos del habitacional o eran compartidos con este último y solamente un 9% no tenía uso (Morales, 2011).

Se destaca de esta estadística un cambio importante en el patrón que presentaba la ciudad en términos del peso de las viviendas de uso habitacional con respecto a los otros usos, ya que en el resto de la ciudad los usos habitacionales llegaban a ocupar hasta el 76% contra un 16% de los otros usos (incluidos los usos mixtos), de igual manera Morales destaca que de las 774 viviendas ocupadas con usos diferentes del habitacional el 62% se destinaban a proporcionar servicios, cuando en el resto de las viviendas de la ciudad solamente llegaba a ocupar un 27%. Un comportamiento inverso se observó en el comercio y la producción que en los ex conventos alcanzaron un 18% cada uno, cuando fuera de ellos ocupaban el 35% y 33% respectivamente.

⁹³ Esta distinción de la vivienda con respecto a la casa, está en el origen de lo que años más tarde se denominará como *cuartos* y *acesorias* y que formarán parte de los *patios de vecindad* y posteriormente *vecindades*, y que se constituirán en el centro de la problemática habitacional popular de la ciudades mexicanas. Por *acesoria* se entendía en el siglo XIX: un “edificio contiguo a otro principal, pero dependiente de éste y hacia los años 80 del mismo se amplió a las “habitaciones bajas que se alquilan separadamente y tienen entrada por la calle” (RAE U, 1884: 10). De ahí que podamos entender los datos de Morales sobre viviendas simplemente como cuartos, lo que se confirma cuando da cuenta del número de viviendas destinadas a servicios particulares de hospedaje: 240, mientras reconoce la existencia solamente de 5 hoteles.

De las viviendas ocupadas para proveer servicios (482) destacaban las de los servicios particulares (hospedaje, alimentación, bodegas, comunicaciones y transporte, sociedades, recreativos, etc.) que absorbían el 75%, es decir, 361 cuartos; mientras que los servicios educativos, eclesiásticos, públicos y de seguridad pública representaban apenas el 10%, 8%, 4% y 3% respectivamente; pero continuar con esta revisión pormenorizada de los valores relativos de cada uno de los usos no habitacionales nos desviaría demasiado de nuestro interés, por lo que solamente habremos de recuperar el hecho que de las 2,364 viviendas que ocupaban los recintos religiosos en cuestión, 47 eran 1882 establecimientos educativos y 39 se mantenían como edificios para el culto religioso (cinco no católicos), 22 eran inmuebles que proveían servicios públicos tales como beneficencia, oficinas de gobierno, cementerios, mercados, aduanas, etc., y 13 se ocuparon como cuarteles militares principalmente (Morales, 2011).

Si bien este proceso de cambio de uso de suelo es un componente importante del proceso de secularización de la ciudad, discrepamos con las conclusiones e interpretaciones que María Dolores Morales hace de este suceso en particular; ella deriva de su análisis el surgimiento de una ciudad moderna que requería de nuevos servicios y que con ello:

Desaparece así un orden religioso urbanístico y social que mantuvo durante siglos. Los conventos dejaron de ser los espacios aglutinadores de la sociabilidad corporativa y los ejes de la vida cotidiana, para generar otros espacios con usos más intensivos del suelo, que expresaban la naciente sociedad laica (Ídem: 224).

Por nuestra parte, consideramos en primer lugar que la secularización de la ciudad no culmina con la nacionalización de los bienes del clero, sino que dicha secularización es un proceso mucho más amplio que se extiende a todo el siglo XIX, siendo precisamente uno de los procesos que lo definen en términos sociales y temporales; además de incluir otras dimensiones menos “materiales” y que abordamos en las siguientes líneas. En este mismo sentido, el orden urbanístico y

social de carácter religioso empieza en este periodo a ser trastocado, la Primera y la Segunda Reforma liberal apenas abren el camino, la ciudad secular en toda la amplitud del término solamente aparecerá cuando se cierre el siglo XIX hacia los años 1929-1940.

Finalmente, consideramos que hay un sobredimensionamiento del papel que jugaban los conventos en la ciudad al considerarlos el centro neurálgico, los espacios aglutinadores de la sociabilidad y los ejes de la vida cotidiana; habría que recordar que el número de miembros del clero regular era muy reducido con respecto a la población total de la ciudad y que si bien prácticamente toda era católica, los conventos no eran los lugares que los convocaran, sino las iglesias, templos, capillas y ermitas; desde nuestra perspectiva, los conventos podían haber generado una actitud de respeto o admiración por la vida monástica, pero difícilmente pudo ejercer una influencia mayor que el clero secular.

Por otra parte, al considerar que todos sus edificios se encontraban localizados “en las mejores zonas de la ciudad” *se corre el riesgo de estar incurriendo en un anacronismo*, de la simple observación del plano de la Ciudad de México de García Conde de 1793 (ver Plano 2.8), se puede constatar una distribución de los conventos bastante homogénea en toda la ciudad, que nos habla de una cierta lógica descentralizadora de la urbanística eclesial: ¿en base a qué se puede afirmar que el Convento de San Fernando al poniente y fuera de la ciudad consolidada, o el Convento de La Soledad al oriente se encontraban localizados en las mejores zonas? Es muy probable que la autora esté extrapolando la importancia que tiene, en la segunda parte del siglo XX, lo que fuera la totalidad de la ciudad en los años de la década de los 1880: el Centro Histórico de la Ciudad de México; si se pudiera hablar de centro de la ciudad en ese entonces, posiblemente quedaría acotado al cuadrante que enmarcan los edificios localizados en torno a la Plaza Mayor: Catedral, Palacio Real, Palacio del Arzobispado, el Parián, el Palacio del Ayuntamiento, el Portal de Mercaderes, es decir los edificios más importantes para las autoridades y la jerarquía colonial.

Con respecto al espacio público, vale la pena aclarar que aquí adoptamos una definición amplia del mismo, por lo que su definición no deja de estar vinculado con su contraparte: el espacio privado. El espacio público en tanto parte del suelo urbano que ha sido destinado a un uso que no se restringe a ningún ciudadano, por lo que suele estar asociado en primera instancia a los “espacios abiertos” de la ciudad a los que se puede acceder sin que se tenga que cumplir requisito alguno en términos económicos, sociales, políticos o ideológicos, de ahí que las plazas y los jardines públicos sean los primeros elementos que se suele considerar como espacios públicos al igual que las vialidades. Esta forma de entender el espacio público no distingue inicialmente si estos pertenecen al Estado, a alguna institución privada o los particulares.

Durante nuestro largo siglo XIX, se van estableciendo lentamente, pero tajantemente, las fronteras entre el espacio público y el privado a través de procesos que suelen estar referidos a problemáticas que parecieran tener lógicas independientes; en este sentido la secularización de la Ciudad de México, también aporta a la separación espacio público-espacio privado: el Estado al conceder a la Iglesia católica la libertad de poseer templos para la realización de sus actos y oficios religiosos, y al mismo tiempo establecer que estas manifestaciones “en lugares destinados al uso comun, es á todas luces una cuestion de policia, cuya solucion compete á la autoridad social” (Circular del Ministerio de Justicia del 4 de diciembre de 1860) estaba constituyéndolos en lugares privados y por extensión se reforzaba el carácter laico que se pensaba que debería de tener el espacio público. Es en este sentido que consideramos que esa secularización decimonónica multidimensional también fue constructora del espacio público.

Pero el espacio público en tanto “espacio abierto” tenía que ser despejado de la fuerte presencia que la Iglesia católica tenía en las calles y plazas de la ciudad y que indudablemente contribuía al reforzamiento de unas creencias fuertemente arraigadas en la población como ya hemos visto, sin embargo, esa presencia religiosa impregnaba el paisaje y el “ambiente” de los espacios públicos y de la

ciudad misma: *la omnipresencia de la Iglesia en la ciudad iba más allá de la imponente presencia física de sus iglesias, conventos, ermitas, parroquias, hospitales y colegios; de sus cotidianas peregrinaciones, procesiones y fiestas, al hacerse presente con el tañer de todas sus campanas que les marcaban unos horarios que seguir y que invadían todos los rincones de la ciudad.*⁹⁴

El toque de las campanas por parte de la Iglesia siempre había obedecido a un uso litúrgico, es decir, con su sonido tanto el clero regular como el secular organizaban sus actividades religiosas según un patrón preestablecido, tal es el caso de las oraciones o el llamado a misa por ejemplo, sin embargo, en el umbral entre el siglo XVIII y el XIX, la población ya le daba también un uso secular y lo vinculaba con sus actividades cotidianas o lo relacionaba con acontecimientos extraordinarios:

[...]las campanadas acompañaban infinidad de acontecimientos religiosos, políticos y sociales, como la llegada del correo de España, las rogativas por la salud de los reyes, las fechas de las fiestas reales, las entradas primeras de los virreyes y arzobispos, y los anuncios de catástrofes naturales. Además había que celebrar aniversarios, honras fúnebres, misas votivas y novenarios, elecciones de prelados, procesiones, profesiones, desagravios, días de rogaciones, indulgencias, festividades solemnes, entradas y salidas de religiosas y religiosos, la exposición y reserva del santísimo –la lista abarcaría prácticamente todas las actividades públicas (Staples, 1977: 181).

Adicionalmente, habría que considerar que las campanas, además de estar cargadas de un simbolismo religioso, daban cuenta de la riqueza, austeridad o pobreza de un pueblo, ciudad, convento o iglesia ya que, el contar con una representaba un gasto muy elevado que no cualquier establecimiento religioso, parroquia o municipalidad podía pagar, solamente basta recordar que los dos campanarios de la Catedral Metropolitana fueron diseñados para contar con 28 campanas cada uno, lo deja en claro su jerarquía con respecto al resto de los edificios eclesiales de la ciudad.

⁹⁴ Anne Staples (1977) contrasta lo ruidoso de la Ciudad de México de nuestros tiempos con la idea ampliamente difundida de que en el pasado dicha ciudad era mucho más silenciosa y apacible, sin embargo, muestra en su trabajo cómo esta impresión de la ciudad es errónea, ya que a principios del siglo XIX los caballos, los carruajes, los perros y los pregoneros impregnaban el ambiente de múltiples sonidos, y de todos ellos destaca el sonido de las campanas como el más fuerte.

Es esta primaria secularización ¿profanación? de un instrumento sagrado, lo que la jerarquía católica quería eliminar a través de una regulación que le devolviera para sí el uso de las campanas, sin embargo, su toque siempre había estado reglamentado (originalmente en relación con ciertos servicios religiosos), pero ahora habría que normarse para evitar abusos. En este sentido, en 1766 se expidió (por parte del arzobispo Lorenzana) un decreto para que el toque de campanas no se excediera y causara molestias o confusión, en particular se destaca la prohibición de su tañido después de las nueve de la noche hasta el amanecer, salvo para llamar en los conventos a los rezos previos al amanecer (maitines); de igual manera el anuncio de fiestas religiosas no debería de hacerse por más de 15 minutos, así como los cuatro avisos que se realizaban durante el día por motivo de algún fallecimiento; a decir de Staples (1977), se trataba de una especie de recordatorio de unas viejas ordenanzas aprobadas en 1682.

Según esta historiadora, el reglamento logró su cometido por algún tiempo, sin embargo se fue olvidado y para 1791 el arzobispo Nuñez y Haro volvió a decretar uno nuevo y más extenso que suscitó que algunas órdenes religiosas se opusieran e intentaran mantener sus prerrogativas (tocar las campanas algunos días no considerados en nueva norma), sin lograr el aval de la jerarquía católica. Si bien *estas ordenanzas eclesiales no pueden ser consideradas como medidas secularizantes (por el contrario buscaban re sacralizar el uso de las campanas), tras la pérdida del Real Patronato, encontrarán un respaldo en las autoridades civiles que retomaran el interés por reglamentar el tañer de las campanas*, de tal manera que hacia 1823 el gobernador del arzobispado publicó un nuevo reglamento (basado en el anterior), sólo que ahora bajo la presión y en común acuerdo con el supremo gobierno, por lo que ahora se reducía aún más su duración y el toque para asuntos seculares solamente se realizaría cuando el gobierno lo solicitara, incluso se propuso

no tocar las campanas en acontecimientos tan comunes como las elecciones del ayuntamiento (Staples, 1977).⁹⁵

El Estado a su vez había actuado bajo la presión de la opinión pública que reiteradamente se quejaba, incluso el Congreso del estado de México había externado su disgusto al considerar que no podía sesionar por el sonar de las campanas de Santo Domingo; con el tiempo las quejas cedían y posteriormente volvían a aparecer en los periódicos (incluso algunos habitantes hacían propuestas para su reglamentación) cuando se consideraba que dicho reglamento ya era letra muerta. Una vez más, en 1832 se volvió a expedir un reglamento (ahora por el gobernador del DF) imponiendo multas y cárcel a quien lo desacatara, sin embargo, la confrontación ideológica, política y militar de las siguientes décadas marcaran los vaivenes también de estas disposiciones y de su aplicación.

Para la década de los 40 la opinión pública ya alcanzaba a marcar una tendencia secular mucho más clara, Staples (1977) cita la opinión de un habitante de la ciudad que planteaba que “en sociedades organizadas es opuesto a la igualdad legal que el placer de unos produzca el desagrado de otros... No deben permitirse actos públicos que no conduzcan a la utilidad pública” (Idem, 191) y en 1843 el gobernador del DF volvía a recordarle a las corporaciones religiosas que debían que respetar y obedecer todo los reglamentos, bandos y edictos publicados al respecto.

Las Leyes de Reforma continuaron con esta reglamentación y en la *Ley sobre libertad de culto* se determinó en su artículo 18 que: “El uso de las campanas continuará sometido á los reglamentos de policía” (Ley sobre libertad de cultos del 4 de Diciembre de 1860) además se prohibió la solemnidad y “publicidad” de la salida del viático, el toque de la campanilla que anunciaba su paso para que los feligreses se arrodillaran; y solamente se permitirían los toque de campana del alba, mediodía

⁹⁵ En otro trabajo, Anne Staples considera que de alguna manera “el gobierno había sido el brazo secular de la Iglesia durante la Colonia, encargada de mantener el orden y “buena policía”” (Staples, 1986: 6).

y oraciones, así como los estrictamente necesarios para llamar a los oficios religiosos, mientras se promulgaba un nuevo reglamento (Staples, 1977).

Desde entonces, las campanas de los establecimientos eclesiásticos que continuaron abiertos al culto religioso⁹⁶ sonaron menos veces y los usos seculares que la población y la autoridad le habían dado también se transformaron gracias a la aparición de otros medios de comunicación más eficaces y sonoramente menos perturbadores, por lo que se hicieron obsoletas las campanas para unos capitalinos que con el paso del tiempo aceptaron las nuevas formas seculares del espacio público y que en adelante vio la proliferación de los grandes relojes mecánicos en distintos edificios de la ciudad e incluso la introducción de relojes públicos en distintos espacios de la ciudad; en otras palabras, los sonidos de la ciudad dejaron de estar dominados por las campanas de la Iglesia católica, permitiendo escuchar los otros sonidos de la ciudad, implantándose una nueva sonoridad secular.

De la misma manera en que la Ciudad de México se “liberó” de los sonidos eclesiales, también lo hizo de un conjunto de manifestaciones de religiosidad popular que la misma Iglesia buscaba erradicar o al menos disminuir por considerarlas como expresiones “paganas” que se alejaban de los cánones, por lo que apoyó medidas de policía para tratar de sujetarlas, en este sentido la autoridad civil prohibió desde 1832 ciertas expresiones populares vinculadas con actos religiosos como la quema de cohetes o el disparo de armas el día de la virgen de Guadalupe y que también causaban muchas molestias. El catolicismo popular invadía la calle con procesiones, imágenes sagradas, colocaba altares en los portales o bocacalles, distribuía volantes con temas religiosos, echaba bolos en los bautizos o realizaba cantos, como los que hacían los jóvenes para cantar *las jornadas de la virgen* y que en diversas ocasiones habían derivado en desmanes nocturnos, por lo que todo ello se prohibió dos años después en 1834 bajo el influjo de la Primera

⁹⁶ En 1861 Se cerraron para el culto 25 iglesias pertenecientes a los conventos suprimidos y se mantuvieron abiertas 35, más todas la capillas que se encontraban en los “suburbios” (Bando del gobierno del Distrito del 24 de octubre de 1861), para 1863 solamente quedaban nueve templos abiertos a los actos religiosos según el Bando del 3 de marzo que las autorizaba para ello.

Reforma de Gómez Farías, buscando evitar que dichas prácticas religiosas sirvieran de pretexto para desmanes públicos (Staples, 1986).

Las Leyes de Reforma reafirmaron estas medidas que habían tenido un importante apoyo de la Iglesia, con lo que la secularización de la calle en tanto espacio público quedaba “libre” para la circulación de personas y vehículos y daba paso a otras expresiones ahora de festividad cívica sino totalmente desacralizadas, si motivadas por otras representaciones ideológicas: las del liberalismo que, durante el Porfiriato rayaron en la idolatría a los Héroes de la Independencia y de La Reforma y que van a sustituir a las imágenes sacras del catolicismo mexicano.

Al respecto, Nora Pérez-Rayón (2005) hace una lectura cercana del Porfiriato (1876-1911) al establecer que este periodo se caracteriza por la modernización y secularización de la sociedad y que en particular, “es la ciudad de México el mejor espejo de los avances en el proceso de secularización” (Idem: 71) a pesar una creciente recuperación de la presencia de la Iglesia católica en la vida pública, hecho que será uno de los primeros detonantes de una nueva ola crítica por parte de los sectores liberales de la ciudad. En particular nos interesa su planteamiento en torno a la *configuración de un espacio y un tiempo secular*, en el que reconoce lo que hemos venido afirmando en esta tesis con respecto a que la fisonomía de la ciudad se venía transformando –según ella- desde las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, aunque como hemos visto este proceso inició décadas atrás.

Desde su perspectiva, la incentivación de la inversión pública y privada en la ciudad, propiciada por la estabilidad política, el crecimiento económico y la centralización del poder, hicieron proliferar nuevas construcciones y diversificaron el uso del suelo, transformándola ya que se levantaron nuevos edificios públicos (el Palacio de Correos, el Ministerio de Comunicaciones, el Gran Teatro Nacional, el Palacio de las Bellas Artes, el Palacio Legislativo), se abrieron los primeros grandes almacenes (Palacio de Hierro, el Centro Mercantil, Las Fábricas de Francia, la Gran

Cedería) y joyerías, además de que se multiplicaron los hoteles, restaurantes, bancos, oficinas, teatros, cafés, casinos, clubes (Jockey Club, Casino Español, Francés, Nacional y Americano) y otras instalaciones que albergaban diversos servicios como los educativos, de abasto y de salud por ejemplo; todo ello da cuenta del proceso de “modernización” que se suele asociar al régimen de Díaz y es que en la literatura que busca establecer nexos entre la ciudad y la modernidad, es común considerar la producción edilicia como un parámetro de dicha modernidad.⁹⁷

Pero más allá de la modernidad porfiriana (que suele ignorar el Porfiriato) que ciertamente se inspiró en París, la capital cultural de Europa y posiblemente del todo el mundo decimonónico, nos interesa destacar el énfasis que Pérez-Rayón hace en la ciudad de los paseos, los jardines y las estatuas, es decir, en los espacios públicos que las élites capitalinas solían visitar y que reflejaron el empeño puesto en la imagen urbana, sin embargo, la estética urbana del Porfiriato, independientemente de los estilos artísticos, fue permeada por la secularización de la ciudad que rápidamente fue sustituyendo los motivos religiosos por los civiles dando paso a un civismo nacionalista que se instaló precisamente en esos espacios públicos que convocaban a la población.

Así, la Reforma liberal también se impuso en la ciudad a través de la nomenclatura de las calles, avenidas y bulevares, en las plazas, glorietas a partir de la colocación de monumentos y estatuas: “La escultura asumía también un papel moderno y civilizador imbuido de una misión didáctica: inculcar nuevos valores ciudadanos y

⁹⁷ Esta tendencia a reducir la modernidad de las ciudades a esos periodos en los que la construcción de “nuevas” edificaciones y la apertura de “nuevas” avenidas y otras obras públicas se incrementan es bastante extendida en la historia urbana, como si la modernidad solamente fuese crecimiento, expansión, avance... (un ejemplo cercano al que estamos revisando es el trabajo de Elisa García Barragán (1987) quien al abordar *La ciudad republicana. Siglo XIX*, solamente da cuenta de una serie de obras arquitectónicas aisladas y que fueron construidas en dicho periodo.

Pérez-Rayón (1995) llega a establecer que en México la reforma urbana porfirista, contrariamente a la francesa, “fue concebida más como un asunto de expansión de la frontera de la ciudad ideal frente a la realidad circundante identificada con el caos, el atraso y la tradición (Idem: 75), omitiendo que la modernidad se caracteriza precisamente por buscar diferenciarse de lo atrasado, tradicional o arcaico, y en este sentido tanto la reforma urbana de Haussman como la del Porfiriato, y al igual que los proyectos de Ignacio Castera y otros arquitectos anteriores, se inscriben de lleno en el proyecto modernizador que arranca cuando menos desde el siglo XVI, siendo entonces éstos solamente algunos momentos de la modernidad, proceso mucho más amplio.

contribuir a la creación de un sentido de identidad nacional” (Pérez-Rayón, 2005: 77). Aunque el nacionalismo se nutrió de algunos rasgos prehispánicos y de La Independencia en particular, nos interesa destacar cómo *la Ciudad de México fue adoptando próceres de la historia nacional reciente*, de tal manera que la Calzada del Emperador se transformó en el Paseo de la Reforma y los “Héroes de La Reforma” se hicieron presentes en él por ejemplo. Los motivos civiles fueron desplazando en diversos puntos de la ciudad a las imágenes religiosas, los cristos, las cruces, los santos y las vírgenes que fueron retirados del espacio público para resguardarse en los templos y en los altares privados que los católicos tenían en sus casas.

Algunas otras fuentes de laicización de la ciudad y de sus habitantes fueron las escuelas públicas desde donde se difundió el positivismo y cientificismo característico del periodo y que, en gran medida fue resultado del anticlericalismo de las décadas anteriores; contradictoriamente, la política de reconciliación permitió que en las escuelas privadas se pudiera impartir una educación religiosa. Finalmente, la prensa fue otro de los medios por los cuales se pudo difundir ampliamente en la ciudad la nueva ideología liberal que, por momentos adoptaba un carácter abiertamente anticlerical e incluso antirreligioso cuando los grupos más ortodoxos, “jacobinos” se expresaban y levantaban su voz en contra de una régimen dictatorial que se apoyaba en la Iglesia para mantenerse en el poder, y que en gran medida propició los primeros levantamientos armados denunciando a la que reconocieron como *la triada maldita: Capital, Iglesia y Estado*.

De esta manera, la secularización de la Ciudad de México durante el Porfiriato adoptó vertientes que la primera mitad del siglo XIX no conoció, paradójicamente la pugna que el Estado estableció con el poder de la Iglesia bajo el discurso de la separación de sus negocios y la delimitación de sus esferas de influencia derivó en una nueva ritualización de la vida urbana ya que la obsesión por “civilizar” la ciudad alcanzó niveles tan burdos en la proliferación de eventos cívicos tales como las conmemoraciones de acontecimientos patrios con los que la mexicanidad se podría identificar claramente, es decir, las fiesta nacionales para celebrar el nacimiento de

Benito Juárez, la Independencia de México, la Batalla de Puebla, etc., fueron nuevos elementos que se agregaron a toda una estrategia de adoctrinamiento cívico:

[...] en muchos casos lo que se propició fue una sacralización del Estado liberal. De esa manera, los santos fueron sustituidos por los héroes independentistas y liberales y los altares religiosos fueron remplazados por los altares de la patria. La sustitución de ritos religiosos por ceremonias cívicas pone de manifiesto tanto la voluntad de cambio en el plano de los símbolos, como la dificultad para crear instituciones verdaderamente laicas, es decir des-sacralizadas (Blancarte, 2008).

Es por ello que el culto religioso fue sustituido incluso por el culto al Estado nacional y a sus instituciones más abstractas como la bandera y el propio himno nacional y que se puede observar en la enorme cantidad de astas que se colocaron en todos los edificios públicos y en un número importante de plazas públicas siendo la más significativa la del Zócalo; todo ello se verá reforzado con el nacionalismo emanado de la Revolución Mexicana.

Finalmente con la Revolución y el triunfo de los sonorenses, la secularización tomó una forma anti-clerical que se trasladó a la Constitución de 1917 en la que se buscaba la desaparición del poder de la Iglesia, instituyéndose el límite que se impuso a los cultos fuera de los templos, la imposibilidad de que la Iglesia católica formara partidos políticos y la imposibilidad de que sus ministros participaran en política; sin embargo, la Iglesia católica y el catolicismo popular, como era de esperarse, respondió como lo sabemos, firmemente dando inicio a la Guerra Cristera, mismas que al ser “derrotada” o traicionada, según quien la mire, se cierra al fin nuestro largo siglo XIX con un Estado-Nación laico y con una sociedad urbana altamente secularizada tanto en lo económico como en lo político y administrativo. La ciudad que emerge de este largo proceso es *una ciudad entendida como la dimensión territorial del espacio público*, como el espacio compartido por “los ciudadanos”, por “todos los mexicanos” independientemente de su religión. En la separación de la esfera de lo público de la propiamente privada, se erige una ciudad desarraigada, desprovista de sus lazos comunitarios más básicos que parecieran haberse ido con los rituales religiosos.

Decimos que se fueron porque, de alguna manera al secularizarse la Ciudad de México, muchas manifestaciones de la religiosidad se “trasladaron” a los pueblos del Distrito Federal y del Valle de México, donde encontraron abrigo y arraigo o, si se prefiere, la secularización no alcanzó a esos territorios periféricos, por lo que ahí se resguardan hasta la fecha diversas expresiones de la religiosidad católica popular que ya no podían manifestarse en la ciudad, basta recordar cómo los cristeros (al igual que los zapatistas) incursionaron en el Valle de México y alcanzaron a irrumpir en el Distrito de la Federación, combatiendo a sus “federales” en las montañas del sur y el poniente, de ahí que consideremos fundamental *reconocer que la secularización decimonónica fue sustancialmente urbana.*

De esta manera, los alcances más importantes de la secularización se dieron en las ciudades y en particular en la de México, capital de *una República que acabó siendo federal y liberal, sede de los poderes de una federación que se caracteriza hasta la actualidad por ser altamente centralista y férreamente celosa de su poder, poder que le sirvió para imponer un nuevo orden en la ciudad secular.* Es por estas implicaciones territoriales y urbanas en particular que consideramos al proceso de secularización como una de las políticas de Estado más importantes del siglo XIX, política claramente urbana que determinó el futuro de la Ciudad de México, a partir de ella el Estado podrá intervenir de una manera mucho más clara y directa sobre los asuntos públicos, sobre su espacio y los problemas de una población en constante crecimiento.

CAPÍTULO 3.

El tiempo coyuntural al cerrarse el siglo

A partir de lo planteado en el capítulo anterior podríamos establecer, al menos a nivel de pregunta, si una vez que el Estado ha alcanzado esa estabilidad estructural que le asegura el monopolio del poder político sobre el territorio nacional y en especial sobre la capital federal ¿su actuar se orienta hacia la definición de otras políticas mucho más pragmáticas, aunque no menos importantes, y que ahora emergen como prioritarias? Posiblemente así sea, sin embargo, sería difícil pensar que esas otras políticas menores solamente emergen a la esfera pública una vez que las *macropolíticas* han cerrado su largo despliegue formativo, una vez que el gobierno federal se ha afianzado como el gran representante de la nación y se ha hecho de su propio distrito sobre el cual puede desplegar libremente su arbitrio sin que ninguna otra institución pueda competirle la autoridad.

Verlo así, implica aceptar que todo lo que hemos desarrollado en el capítulo anterior forma parte de la gran condición constituyente del Estado-Nación, es decir, sin Estado nacional moderno no es posible el despliegue de una política urbana, también nacional y moderna, sin embargo, como nos lo demostraran Fourquet y Murard (1978): la política de Estado es la que construyó los equipamientos colectivos existentes en la Francia de los 70, sin ella (antes de ella) sólo había escuelas, hospitales; de la misma manera podemos pensar que *la política urbana no construye los instrumentos de intervención en la ciudad, sino que son estos los que definen la política*, aunque ciertamente, sobre una base estructural que se despliega como soporte de esas formas particulares de intervención urbana.

Como se desprende de la experiencia europea, *el carácter de disciplina inacabada, en construcción del urbanismo, es lo que no permite concebir en México, durante todo el siglo XIX histórico, la posibilidad de elaborar un proyecto integral de ciudad que pudiera dirigir las acciones del Estado sobre la ciudad, por lo que su desarrollo se dará también de forma fragmentada, parcial*, enfrentando viejos y nuevos problemas, transformando las herramientas que heredó de La Colonia, de la Independencia, de la Reforma, del Porfiriato, de la Revolución a las exigencias emergentes, en ello se fueron prefigurando algunas de las áreas de intervención urbana que vistas en conjunto constituyen el campo de acción de la política urbana mexicana.

En primer lugar habremos de abordar la trayectoria la intervención estatal en el problema de la vivienda para los trabajadores, para en un segundo momento centrarnos en los primeros ejercicios de planeación territorial. Aunque cada una de ellas se inscribe en un nivel distinto de la organización de la ciudad y tienen orígenes distintos, ambas confluyen dentro de las políticas urbanas del Estado.

3.1 Un orden habitacional para los obreros

Como hemos venido sosteniendo en esta tesis, el largo siglo XIX mexicano se define por el proceso de conformación del Estado-Nación, proceso que finalmente logra consumarse durante el cardenismo (1934-1940), sin embargo, la Revolución Mexicana desarticuló de tal manera la estructura del poder político que se había venido construyendo desde hace aproximadamente cien años, que la declaración de una nueva Constitución Política en 1917 no bastara para estabilizar al país y cerrar el proceso; por el contrario, la lucha armada y política continuara algunos años más antes de entrar en el último trayecto que concluirá la conformación del poder del Estado. En este último trayecto, se comprobará que las revoluciones no son fáciles de concluir, y durante toda la década de los 20 emergerán diversos conflictos, aunque ahora a los “viejos” revolucionarios y sus demandas se les sumaran nuevos contendientes con las propias y sus proyectos, de ahí que surja la pregunta ¿cómo conformar una estructura de poder sólida ante una situación sociopolítica tan dinámica? La respuesta la tuvieron los sonorenses.

En un contexto de confrontación política y armada, de definiciones ideológicas y de crisis económica, se desarrollaron en la Ciudad de México dos formas de enfrentar los problemas urbanos, por un lado, desde los sectores obreros se gestó un movimiento que reivindicando sus derechos a una vivienda digna y el acceso a ella, adquirió una forma organizativa inédita en México: el sindicalismo inquilinario y que, a pesar de su corta vida, abrió al interior de la clase obrera la reflexión en torno a sus condiciones de vida fuera de las fábricas y su posible solución dando con ello un paso fundamental en el reconocimiento de los problemas habitacionales de los sectores pobres de la ciudad; por el otro, y en estrecha relación el Estado logró articular una estrategia de intervención urbana en la que involucró tanto a los trabajadores e inicialmente al capital inmobiliario y sustancialmente a su aparato de gobierno.

Una interpretación cíclica del comportamiento de los problemas urbanos en su relación con el Estado nos permite visualizar un desarrollo no lineal que reconoce

tras un origen, un despliegue que puede alcanzar momentos álgidos de gran conflictividad y momentos de repliegue y apaciguamiento, sin que necesariamente se agote la problemática, por lo que en una nueva coyuntura puede nuevamente emerger y derivar en una irrupción social que altera la estabilidad urbana. Ahí se pueden identificar algunos problemas urbanos que logran germinar movimientos sociales de vida, nivel organizativo y conflictividad distintas, que algunos alcancen a ejercer una presión tal sobre las instituciones que las fuercen a llevar a cabo una intervención. Posiblemente sea el problema del inquilinato en la ciudad el que mejor ejemplifique un comportamiento cíclico del problema habitacional. Las respuestas por parte del Estado a esta problemática han sido varias y responden a momentos particulares, nos interesan aquellas que se desprendieron de la actuación de los inquilinos, en particular la política habitacional dirigida primero a los obreros y posteriormente a “los trabajadores” simplemente.

En este sentido es que podemos establecer que la macropolítica económica se ve perturbada por una realidad concreta en las ciudades que exige una intervención mucho más evidente, que afronte problemas (también estructurales) en el corto y mediano plazo y es ahí precisamente donde las políticas urbanas cobra sentido al responder a procesos urbanos que, pudiendo estar vigentes por periodos tan amplios como los de larga duración, su desarrollo muestra un comportamiento mucho más cercano a las fluctuaciones cíclicas de mediana duración. De ser así, entonces las intervenciones estatales en la ciudad responden a problemáticas urbanas que toman relevancia en ciertas coyunturas económicas y políticas, para después decaer, sin que necesariamente se hayan resuelto, por el contrario podríamos pensar que posiblemente sea la emergencia de una nueva problemática la que eclipsa la anterior, aunque en algunas ocasiones es la intervención urbana misma la que retrae a la primera.

Visto así, los problemas urbanos guardan una estrecha relación con el despliegue de una política urbana por parte del Estado que va más allá de la fórmula idealizada y funcionalista: problema urbano-solución urbanística que, si bien puede estar en la

intencionalidad de algunos de los profesionistas implicados, el despliegue de una política urbana orientada a enfrentar dicho problema, puede estar movida por un interés político de desarticulación de una problemática potencialmente explosiva que podría en cierto momento cuestionar la legitimidad del poder político. Sin embargo, no todos los problemas urbanos se van a traducir en una intervención urbanística reparadora –para utilizar el término de Benevolo, ni van a generar un movimiento social como lo apuntara Ramírez Sáiz (1986).

Lo que le movimiento inquilinario puso sobre la mesa al evidenciar la grave situación en que se encontraban las viviendas de los obreros y sus familias y los abusos a los que se enfrentaban en su relación con los propietarios de las casas, fue la problemática habitación de los sectores pobres de la ciudad, problemática que se inserta de lleno en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo en particular y que si bien no se agota en ella dado que el ámbito de esta reproducción es mucho más amplio y forma parte sustancial de los procesos de reproducción de la estructura económica y del capital mismo (Pradilla, 1984), posiblemente sea el aspecto que a los habitantes de la ciudad más les interesa resolver, de ahí que sea uno de los primeros en generar una movilización social que reiteradamente reapareciera sin lograr agotarse. La problemática habitacional ha producido una intervención por parte del Estado que debe ser analizada como parte de las políticas urbanas del Distrito Federal, siendo históricamente una de las principales y primeras áreas de acción del urbanismo “moderno” primero y de la planeación urbana. Las contradicciones que conlleva la reproducción social en las ciudades capitalistas parecen ser insalvables, sin embargo, los trabajadores y sus familias no tienen más que buscar por cualquier medio de hacerse de una habitación, al parecer a cualquier costo.

Los problemas habitacionales en el Distrito Federal, a pesar de evidentemente tener una larga duración, su presencia en la esfera pública no se manifiesta de manera homogénea en el tiempo, por el contrario es posible detectar una cierta intermitencia asociada a momentos en que la situación se agrava, dando paso entonces a una

emergencia intempestiva que ha derivado en la conformación de importantes movimientos sociales, para después casi desaparecer. Este permanente resurgimiento de los problemas habitacionales en la Ciudad de México guarda correspondencia los vaivenes de la economía nacional como lo ha demostrado Emilio Duhau (1998) al abordar la urbanización popular en esta ciudad y plantear que esa forma de construir hábitat para los sectores pobres de la ciudad responde a unos ciclos que se expresan en un momento de expansión física de la ciudad a través de la apertura de nuevas colonias populares en la periferia de la ciudad, seguido de un periodo de consolidación de esas mismas áreas de crecimiento, para después volver a iniciarse un nuevo ciclo, todo ello en estrecha relación con los periodos de expansión y recesión de la economía.

Si bien los asentamientos irregulares han sido la alternativa habitacional más difundida que los propios pobladores se han dado para resolver sus necesidades de vivienda, también lo es que esta práctica popular ha dado origen a una de las políticas estatales más importantes, tanto para la expansión física de la ciudad, como para el establecimiento y consolidación de una relación corporativa entre el Estado y los colonos pobres: la regularización de la tenencia de la tierra. Surgidos en los años de la década de los 1930 como lo ha demostrado Manuel Perló (1981), su presencia a lo largo de todo el siglo XX nos corrobora, como expresión de máxima de los problemas habitacionales, la persistencia de los procesos y problemas estructuras por encima de las coyunturas históricas que solamente han podido aminorar la situación en periodos relativamente cortos.

Sin embargo, los problemas habitacionales se han expresado históricamente de diferentes maneras, otra de ellas y posiblemente de las menos trabajadas por los estudios urbanos, es la cuestión de la vivienda en alquiler que como bien lo planteara Coulomb (1988) es mucho más compleja de lo que se suele pensar; al ser una parte muy importante del mercado habitacional, la vivienda en alquiler se constituye en un submercado que reconoce diversas modalidades que van desde los departamentos de lujo que se alquilan en las áreas más “prestigiadas” y caras de la

ciudad, hasta los pequeños cuartos que se dan en alquiler en los asentamientos irregulares de reciente creación, entre unos y otros se despliega una amplia variedad de modalidades habitacionales que se distinguen, entre otras cosas por el precio del alquiler, las dimensiones y la calidad de la vivienda o su localización.⁹⁸

Pero no toda la vivienda en alquiler de la ciudad mantiene una relación con las políticas urbanas y menos han propiciado una intervención física del Estado, por lo que es precisamente la problemática relacionada con los alquileres más bajos la que nos interesa desarrollar y que se inserta de lleno en una conflictividad urbana que, en algunos momentos de la historia urbana de esta ciudad, ha cobrado una relevancia significativa.

El surgimiento y la expansión de una problemática inquilinaria, su estancamiento y declive para nuevamente resurgir y volver a colocarse en la discusión política urbana, es lo que nos ha inducido a revisar cuales han sido los factores que explican este aparente comportamiento cíclico que, de ser así se instala en una historia de mediana duración y de tiempos coyunturales y sobre una base estructural que, como hemos visto se transformó a lo largo de todo el siglo XIX. Nos interesa aquí resaltar cómo una problemática tan vieja en ciertos momentos ha movilizado al Estado para la generación de una política pública encaminada a su atención, sin que esto necesariamente implique su resolución.

Si la tendencia propia del Estado lo conduce a la constante búsqueda de una estabilidad política, lo cual en México absorbió todo un siglo, nos preguntamos cómo una problemática tan particular pudo distraerlo de sus preocupaciones centrales. Posiblemente sea la explosividad que en algún momento tomó la organización de los inquilinos la que haya conducido al Estado a distraerse de sus objetivos macropolíticos y macroeconómicos (secularización, industrialización, crecimiento

⁹⁸ Hemos optado por utilizar el término alquiler en lugar de renta, para no generar confusión con el concepto renta, en particular con el que proviene de la teoría de la renta de la tierra desarrollada por Marx y consolidada en el nivel urbano por Jaramillo, esto a pesar de que coloquialmente sean equivalentes.

económico) para establecer algunas medidas favorables a la reproducción de los trabajadores urbanos y sus familias, aunque como ya sabemos, una política urbana bien diseñada posibilita la legitimidad del Estado y garantiza su estabilidad, es decir, su condición estática, de estado fijo.

La vivienda en alquiler y el inquilinato

Aunque es difícil pensar que en el siglo XVIII o antes no existió un problema habitacional entre los sectores pobres de la Ciudad de México, el inquilinato tuvo un desarrollo mayor como solución habitacional para estos sectores a lo largo del siglo XIX, en particular es a partir de la secularización de la ciudad y del suelo urbano cuando podemos considerar que la vivienda comenzó a escasearse y sus alquileres se incrementaron.⁹⁹ Recordemos que en términos generales el acceso a la vivienda en propiedad siempre se ha reservado a los sectores de ingresos medios y altos, por los que los habitantes pobres históricamente han recurrido al alquiler como la única posibilidad para poder ocupar una vivienda, en este sentido, hacia 1813 solamente el 1.65% de la población en la ciudad contaba con una propiedad inmobiliaria y, siendo que el 32.5% de las casas que se registraron en ese año tenían tan sólo un valor de \$8.00, podemos imaginarnos quienes eran sus ocupantes y el precio de sus alquileres. Sabemos también que a pesar de que entre los propietarios privados era mayor el número de casas de valores bajos y que muchos de ellos solamente contaban con una (la que habitaban), la Iglesia solía cobrar unos precios de alquiler menores a los de los particulares (Morales, 1976, 2011 y Bazant, 1995).

En este sentido, siendo que la Iglesia era la gran propietaria del suelo urbano acaparando aproximadamente el 50% de las fincas urbanas y que económicamente se sostenía de las ganancias que le producía su actividad rentista, es que

⁹⁹ Cuando hablamos de *inquilinato* estamos haciendo referencia al sistema (en su conjunto) de arrendamiento de una edificación para uso exclusivamente habitacional. Desde 1843 el término *inquilinato* además de dar cuenta de un derecho que adquieren los inquilinos sobre la casa que arriendan, sirve para designar simplemente el “arriendo de una casa o de parte de ella” (Real, 1843: 410), para 1925 se incorpora una tercera acepción: “contribución o tributo de cuantía relacionada con la de los alquileres” (Real, 1925: 692) lo que nos habla de una dinámica en torno a esta modalidad de los arrendamientos.

consideramos que era precisamente el pago de los alquileres por parte de sus arrendatarios (comerciantes y productores) e inquilinos, una de sus principales fuentes de financiamiento en la ciudad. Por eso es que al llevarse a cabo la secularización de sus bienes inmuebles el submercado de la vivienda en alquiler se vio alterado sustancialmente en primera instancia porque la misma política desamortizadora pretendió convertir en propietarios a los arrendatarios, cosa que logró parcialmente como lo expusimos en el capítulo anterior, y en segundo lugar porque los nuevos propietarios particulares de las fincas que no fueron adjudicadas y que tampoco las denunciaron por necesidades habitacionales, lo hicieron bajo el influjo de la especulación, es decir, adquirieron casas con fines mercantiles, entre ellos el de ofrecerlas en alquiler.

La Iglesia que en 1848 poseía más de la mitad de las casas destinadas al arrendamiento, al perder sus propiedades dejó de controlar la oferta de vivienda en la ciudad para ceder su papel de arrendador a los particulares. Esto implicó que, en lo sucesivo, algunos inquilinos fueran despojados de su vivienda por adeudar rentas o no pagar los aumentos exigidos por los nuevos arrendadores, que siguieron una lógica de maximización de ganancias que contrastaba con la práctica de rentas moderadas y la tolerancia de la Iglesia (Morales, 2011: 97).

No olvidemos que desde sus inicios la desamortización se propuso liberar los bienes raíces que se encontraban estancados por pertenecer a unas “manos muertas” que les impedían circular en un mercado que se pretendía fuera mucho más dinámico, lo cual también se logró de manera parcial al conformarse una nueva fracción del capital: el capital inmobiliario que desde entonces emprendió importantes negocios en la Ciudad de México al adquirir y acaparar un número importante de inmuebles. Por los datos con que se cuenta podemos decir que la perturbación que le imprimió la secularización del suelo urbano al inquilinato pudo haber sido positiva en lo inmediato si consideramos que el número de inquilinos que finalmente lograron adjudicarse una propiedad disminuyó la demanda de viviendas y al mismo tiempo se abrieron nuevos espacios habitacionales, por ejemplo al fragmentarse las grandes

propiedades eclesiales como los conventos, solamente en los predios que ocupaban 42 edificios eclesiales que fueron nacionalizados se incrementó sustancialmente el número de habitantes que pasaron de 1,639 a 9,234 y ubicaron en ese mismo espacio 2,364 viviendas más (Morales, 2011).

Aunque aquí no lo trabajaremos, vale la pena recordar que la secularización y en particular la desamortización de bienes, afectó directamente a las comunidades indígenas que habitaban tanto en el resto del valle de México, como en poblados un poco más alejados y que vieron repartirse sus tierras comunales y en su lugar conformarse también una naciente propiedad privada, precisamente donde anteriormente se encontraban sus tierras de beneficio comunal; además de este primer desarraigo, con la expansión de la industria y el comercio muchos de estos pobladores se verán expulsados de sus tierras en un proceso migratorio que es bien conocido. Una última implicación de este primer proceso de urbanización tiene que ver precisamente con la destrucción de las formas habitacionales precapitalistas que integraban en una misma finca la habitación, el taller y la tienda y que, como vimos en el apartado anterior, aún tenían una fuerte presencia en la periferia inmediata de la ciudad, en los “barrios de indios”, por lo que resultaban “estorbosas” para las formas civilizadas de habitar la naciente ciudad capitalista, liberal.

Sin embargo, el crecimiento demográfico de las siguientes décadas nos hace pensar que la situación se fue agravando ya que en 30 años (1862-1895) la Ciudad de México incrementó su población en más de 129 mil habitantes, cuando en los anteriores 70 años del siglo (1790-1862) solamente había sumado 105,500 habitantes (ver Cuadro 3.1 y Gráfico 3.1), lo que posiblemente significó una fuerte presión sobre un mercado habitacional, que si bien también estaba aumentando su oferta gracias a la apertura de nuevas colonias y fraccionamientos que combinaban en un solo mercado la venta de terrenos y de viviendas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ El origen de las colonias urbanas y su nombre fue producto de la colonización del territorio nacional emprendida desde 1824, según plantea Jorge Jiménez (1993), ya que “las primeras colonias urbanas se erigieron sobre las bases de las leyes de colonización expedidas a partir de esa época, [...]. Sin

La mayoría de estos fraccionamientos y colonias estaban dirigidos a un mercado de ingresos altos que migraba desde las áreas más antiguas de la ciudad hacia el poniente y sur, representando la mayor parte de la expansión física, mientras que los sectores pobres crecieron principalmente en términos demográficos y se asentaron hacia el norte y oriente, en las áreas menos favorables para el crecimiento urbano y por ende con menor demanda (Espinosa, 2003 y Jiménez, 1993).¹⁰¹ Sin embargo, este nuevo mercado inmobiliario también se nutrió del alquiler de viviendas multifamiliares para sectores pobres, aprovechándose primero los edificios anteriormente ocupados por la elite capitalina que se adecuaron para tal fin:

El patrón formal predominante de la vivienda producida fue la llamada “vecindad” que se derivó esencialmente de la casa colonial, sólo que el patio de aquella ya tenía precio por metro cuadrado, por lo que se redujo a un angosto pasillo dando acceso a una hilera de habitaciones. Esta disposición arquitectónica condicionó algunos aspectos del valor de uso, tales como el tamaño de los cuartos y la calidad de iluminación (COPEVI, 1977: 24-25).

Aunque mayoritariamente el inquilinato se desarrolló en las áreas centrales de la ciudad, algunas colonias periféricas se fueron constituyendo en colonias de viviendas en alquiler debido a que los acaparadores adquirían los lotes y construían vecindades (los créditos que ofrecían los fraccionadores eran inaccesibles para los sectores pobres). En la primera década de los 1900 los ingresos familiares de la clase media se encontraban estancados entre los 80 y los 100 pesos mensuales mientras que las rentas de una casa habían pasado en 10 años de 30 y 50 pesos a 100 y 120 (Espinosa, 2003); además la situación de insalubridad que caracterizaba a una gran parte de la ciudad dio origen a epidemias (1905) que se manifestaron con

embargo, este factor no fue el único que promovió la creación de las colonias en la ciudad de México” (Jiménez, 1993: 9). Los otros factores tenían que ver con los decretos que favorecían a los colonos extranjeros en la formación de sus colonias, el derecho de los propietarios de fincas rústicas y urbanas a subdividirlas, y el marcado interés del gobierno por atraer inversión extranjera.

¹⁰¹ Según un informe citado por Jorge Jiménez (1993), en la Ciudad de México se crearon 20 colonias entre 1900 y 1910, 22 entre 1911 y 1921 y otras 22 colonias entre 1922 y 1930. Todas estas colonias presuponían el cumplimiento de las *Reglas de Admisión de Nuevas Colonias*, expedida en 1903 y que establecía que la creación de nuevas colonias requería de un contrato entre los interesados y el ayuntamiento, debiéndose de cumplir ciertas condiciones como la aprobación del trazo de la colonia y las calles, asegurar la construcción de atarjeas, dotar de agua potable y pavimentación, así como ceder un terreno, no menor al 10% de la superficie total de la colonia, para la creación de un parque. Sin embargo, fueron pocas las colonias que realmente cumplieron con éstas y otras disposiciones legales.

una intensidad diferencial, según las características de cada barrio, siendo las áreas pobres de la ciudad las más afectadas. Todo lo anterior nos hace suponer que el inquilinato se vio alterado ante estos cambios en el mercado habitacional de bajo costo, repercutiendo a su vez en los precios de alquiler que se incrementaban constantemente, mientras las condiciones materiales de las habitaciones se deterioraban conduciendo rápidamente a la aparición de conflictos entre propietarios e inquilinos.

Cuadro 3.1
Población de la Ciudad de México (siglo XIX)

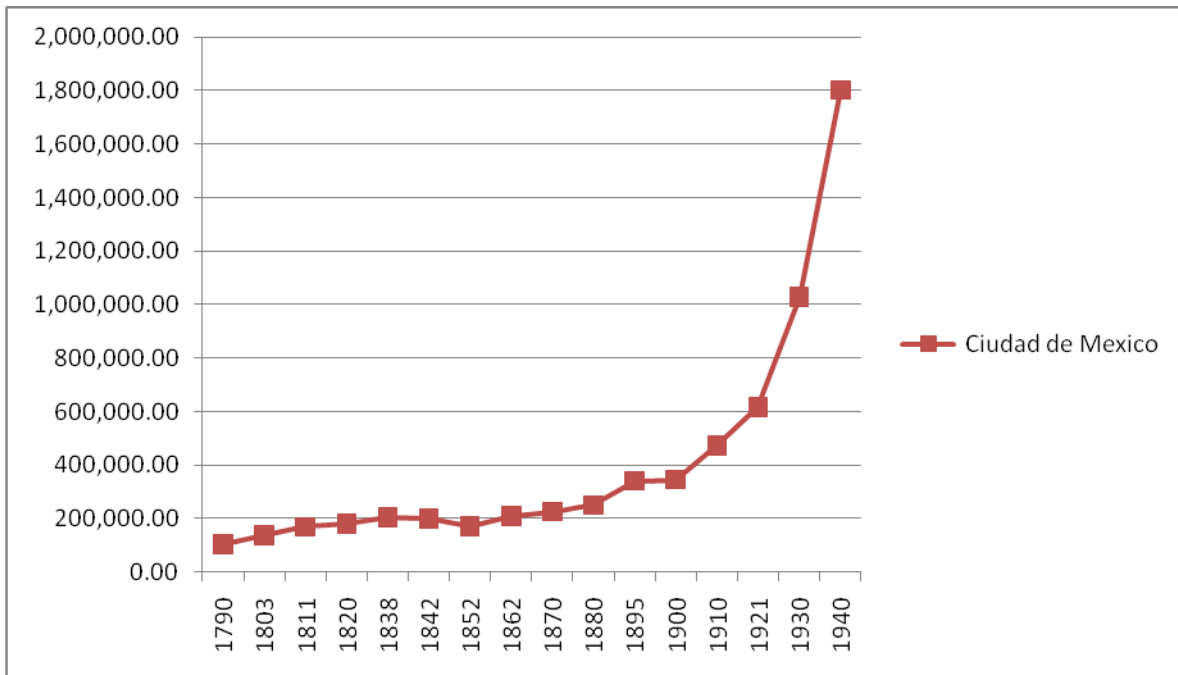
Año	Habitantes
1790	104,760
1803	137,000
1811	168,846
1820	179,830
1838	205,430
1842	200,000
1852	170,000
1862	210,327
1870	225,000
1880	250,000
1895	339,935
1900	344,721
1910	471,066
1921	615,367
1930	1,029,068
1940	1,802,679

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro 1.54 (INEGI, 2009).

Este incremento del inquilinato durante el Porfiriato se tradujo en un problema que afectaba cada vez a más inquilinos y propietarios que se vieron involucrados en litigios y juicios en los que se dirimían sus conflictos, los propietarios reiteradamente se quejaban de los inquilinos que no cumplían con sus pagos oportunamente y se negaban a desocupar las viviendas, por su parte los inquilinos se inconformaban por las constantes alzas a los precios de alquiler y los desalojos injustificados que los propietarios frecuentemente hacían. Los conflictos en torno a la vivienda en alquiler crecieron a tal grado que en 1900 aparecieron en los primeros

quince números del periódico liberal *Regeneración* (cuando aún se definía como un periódico jurídico independiente y no de combate) diversos artículos y notas referidas a los juicios de lanzamiento, en ellos los propietarios daban a conocer los problemas que enfrentaban frente a las autoridades que reiteradamente desconocían los procedimientos jurídicos para hacer valer lo que consideraban eran sus derechos como propietarios frente a los inquilinos, principalmente los morosos.

Gráfica 3.1
Población de la Ciudad de México (siglo XIX)



Fuente: Elaboración propia en base al cuadro 3.1.

Y es que frente a los arbitrarios incrementos de los precios de alquiler de los propietarios y los bajos salarios que percibían los inquilinos, éstos se veían imposibilitados de estar al corriente del pago de sus rentas, motivo suficiente para que los primeros exigieran la desocupación de la vivienda; de ahí que los “lanzamientos”, es decir, la desocupación obligada de los inmuebles arrendados se conformara en ese momento en el principal conflicto inquilinario. Si bien al inicio los liberales se conformaron con denunciar las irregularidades jurídicas en los juzgados,

rápida­mente cambiaron sus posiciones al radicalizarse y constituirse en el Partido Liberal Mexicano (PLM) y los principales opositores al régimen de Díaz, mostrándose desde entonces ante los conflictos propietarios-inquilinos a favor de estos últimos.

Por lo que no resulta extraño que fuera el PLM prácticamente el único grupo revolucionario que se manifestara frente al creciente problema inquilinario y, con anterioridad al levantamiento armado de 1910 diera a conocer el *Programa del Partido Liberal* en 1906 que, como bien advirtiera González Ramírez (1981): hace una extensa exposición de los motivos por los que luchaba contra el despotismo de Porfirio Díaz, y en el que se constata que este programa es más que un plan político en estricto, ya que aborda cuestiones económicas, sociales y culturales, detectando un conjunto de irregularidades administrativas y de impartición de justicia, de educación, de tierras, de trabajo, etc., que superan por mucho la demanda, que ellos mismos sostenían, de derrocar al gobierno dictatorial de Díaz, de ahí que sea común considerar este programa como la base conceptual para el diseño de la Constitución de 1917.

Este programa, producto de una amplia consulta a los miembros de las decenas de clubes liberales que se crearon en gran parte del país desde 1901, no considera problemas particulares de las entidades de la federación, o de un sector de la sociedad en particular, por el contrario, consideró tanto problemas de los campesinos como de los obreros, así como algunas pocas cuestiones referentes a las viviendas en alquiler. En este sentido, el Programa del PLM no deja pasar por alto esta cuestión y en la exposición que hace de la problemática referente al trabajo, considera que la higiene en fábricas, talleres y alojamientos es de necesidad y justicia patentes, mientras que:

La obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a los arrendatarios que dejen mejoras en sus casas o campos es de gran utilidad. De este modo, los propietarios sordidos que jamás hacen reparaciones en las pocilgas que rentan serán obligados a mejorar sus posesiones con ventaja para el público. En general no es justo que un pobre mejore la propiedad de un rico, sin recibir ninguna compensación, y sólo para beneficio del rico (Programa del Partido Liberal, 1906).

Podemos inferir, que la inclusión de esta problemática tan específica referente a uno de los problemas de la vivienda en alquiler responde a que los maogonistas consideraban a la vivienda, al igual que al salario mínimo y la jornada de ocho horas, como parte sustancial de las condiciones generales que los trabajadores necesitaban para poder salir de la miseria en que se encontraban. Sólo así se explica que entre las reformas consideradas dentro del rubro Capital y Trabajo se incluyan tres referentes a la higiene, tanto de los espacios de trabajo como de los alojamientos, la obligación de los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a sus trabajadores, así como la obligación de los arrendadores a indemnizar a los arrendatarios por las mejoras que hubiesen hecho a sus casas (Programa del Partido Liberal, 1906).¹⁰²

Con lo anterior, estamos ya dando cuenta de las primeras expresiones del gran movimiento revolucionario que cierra el siglo XIX mexicano; por lo que vale la pena recordar que, teniendo la Revolución Mexicana una eminente raíz campesina (el 80 % de la población era rural y vivía en poblados con menos de cinco mil habitantes),¹⁰³ compartió espacio con un movimiento obrero organizado que durante el conflicto armado transitaría desde el mutualismo que caracterizó a las primeras organizaciones en México incluida la Casa de Obrero Mundial (COM), hasta el sindicalismo revolucionario. *Los vínculos que establecieron los diferentes grupos que*

¹⁰² Otro aspecto que el Programa del PLM consideraba y que se vincula con la problemática urbana, es la cuestión del Mejoramiento y Fomento de la Instrucción, donde se establecía que los establecimientos educativos, además tener un carácter laico y obligatorio hasta los catorce años, se debiera de multiplicar “las escuelas primarias, en tal escala que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al Clero” (Ídem).

¹⁰³ La gran determinante en términos territoriales, y una de las principales causas del levantamiento armado de la revolución agraria (diferenciada de la revolución obrera) fue la hacienda, entendida como una forma específica de propiedad de la tierra, caracterizada por la concentración latifundista, resultado de las leyes de Reforma que fraccionó las tierras de las comunidades agrarias indígenas y que fueron adquiridas o arrebatadas e incorporadas a los grandes latifundios que crecieron absorbiéndolas, en particular en la región central, la más poblada, donde se convirtió a los campesinos en peones de los terratenientes (Gilly, 2000), pero también en el norte y en el sur donde la hacienda capitalista había desarrollado una moderna industria azucarera. Para abrirse paso en el centro de México, el capitalismo necesitaba acabar con las tierras comunales, así como “en los ricos valles sonorenses del Yaqui y del Mayo necesitaba arrebatar sus fértiles tierras a las tribus indias e incorporar a sus hombres como fuerza de trabajo” (Ídem: 20).

Se ha llegado a considerar que las haciendas en 1910 contenían cerca del 80% de las comunidades existentes en México, siendo menos de 13 mil los pueblos libres que contrarrestaban con los 57 mil contenidos en las haciendas. En algunos estados del centro y sur de la República el porcentaje de pueblos libres llegaba a ser del orden de 75% y en algunos estados como Oaxaca del 95%, siendo un factor decisivo, para mantener su autonomía con respecto a la hacienda, su localización en las zonas montañosas (Aguirre Rojas, 2005: 64).

participaron en el conflicto armado con los campesinos y los obreros, pasaron de ser meras relaciones formales a una relación de dependencia mutua. La necesidad de establecer una relación entre “los revolucionarios” y los movimientos campesinos y obreros, se derivaba del imperativo de hacerse de unas bases populares suficientes para sostener su proyecto político. La forma de vincularse con éstos estaba claramente sustentada en una definición ideológica y pragmática que determinaba el tipo y la magnitud de la relación.¹⁰⁴

Es en este contexto que los magonistas incluyen tempranamente y de manera incipiente la cuestión inquilinaria en su programa, como una cuestión estrictamente vinculada a los derechos laborales de la clase obrera, siendo son los zapatistas del Ejército Libertador del Sur los únicos revolucionarios que recogerán más tarde esta problemática y la incluirán entre sus preocupaciones. A pesar de que era un movimiento eminentemente campesino, su visión iba más allá de lo estrictamente agrario y llegó a considerar problemas muy diversos e incluso con un claro carácter urbano, reflejándolo por ejemplo en su *Plan Político Social* de 1911, que incluía planteamientos concernientes a la extensión de las jornadas de trabajo, el salario, la descentralización de la educación, la reorganización municipal o el reavalúo de las propiedades urbanas y de los precios de los alquileres de las viviendas:

Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos para las clases obreras (Plan Político Social, 1911).

Como podemos ver, aquí están presentes las preocupaciones y las soluciones que se habían planteado en Europa hacia 1870 y que Engels (s/f) abordara y criticara

¹⁰⁴ Para los anarquistas y comunistas ortodoxos los obreros fueron los principales agentes de la transformación social, de ahí su énfasis en la organización obrera por encima de la campesina.; esta visión predominó en la izquierda mexicana hasta la década de los 60, momento en que surgió una concepción más amplia que consideraba a otros sectores de la población tradicionalmente ignorados como las mujeres, estudiantes, homosexuales, colonos, etc.

arduamente; en aquel entonces su discusión se centró en establecer las contradicciones existentes en las propuestas reformistas (burguesas y pequeño burguesas) que pretendían resolver el problema de la vivienda de los obreros a partir de que sus alquileres se consideraran como mensualidades para la adquisición de las viviendas que ocupaban por ejemplo, sin considerar que con ellos se estaría afectando a los salarios ya que los capitalistas al ver resuelto el requerimiento habitacional los reducirían para descontar dicho gasto, pero más importante aún era el hecho de que con esas medidas solamente se reforzaba el sistema de explotación capitalista. La coincidencia de problemas y de alternativas para enfrentarlos entre México y Europa, es la que va a autorizar años después a los urbanistas mexicanos a plantear las mismas soluciones que aprendieron de sus maestros.

Para entonces las diferencias de los zapatistas con Madero y el *Plan de San Luís* ya era más que un hecho, por lo que el *Plan Político Social* y finalmente el *Plan de Ayala* (1911) marcaban la separación definitiva con la lucha exclusivamente política del antirreeleccionismo. Estos dos planes dan cuenta de una perspectiva política distinta a la del Partido Antirreeleccionista, en el sentido de que estos documentos recogen un conjunto de demandas políticas y económicas que llenan de contenido social su lucha y que, en gran medida explica el proceder revolucionario de los zapatistas a su arribo a la ciudad capital.¹⁰⁵

Aunque ésta es la única problemática urbana expresada por estos grupos revolucionarios, lo que da cuenta del carácter exclusivamente político del resto de los revolucionarios, negando muchos aspectos económicos y sociales de gran

¹⁰⁵ Durante la Revolución Mexicana se redactó y difundió una gran cantidad de planes, programas y manifiestos que se distribuyeron por diversos medios, afortunadamente, muchos de ellos (poco más de 60 documentos correspondientes al periodo que va de 1906 a 1940) han sido compilados y analizados precisamente por Manuel González Ramírez (1981). De este trabajo se desprende una primera clasificación de estos planes por la importancia política y social que consideraron dichos documentos, y que nos ha servido de base para nuestros propósitos, siendo solamente cinco los considerados: 1) el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, 2) el Plan de San Luís Potosí de 1910, 3) el Plan de Ayala, 4) el Plan de Guadalupe y 5) el Plan de Agua Prieta de 1920; en función de estos, González organiza al resto de los planes expedidos en ese periodo, dado que los contenidos de estos últimos se vinculan directa o indirectamente con los cinco primeros, adhiriéndose, ampliándolos o contraponiéndose a ellos.

importancia, lo que hace realmente excepcional estas pequeñas referencias al problema del inquilinato.

Hasta aquí hemos dado cuenta de una problemática habitación que se fue extendiendo durante el Porfiriato y que conforme se acercaba el último tramo del siglo XIX histórico, mientras la Revolución Mexicana emergía se fue agravando sin encontrar algún apoyo o solución más allá de estas proclamas; pudiendo bien ser ésta la primera etapa de un ciclo ascendente de la problemática inquilinaria, a partir de entonces su expansión y conflictividad conocerá nuevas expresiones en la ciudad. A pesar de que algunas de las primeras manifestaciones de inconformidad hacia el gobierno de Díaz se dieron en esta ciudad, no se desarrolló un movimiento revolucionario propio (los magonistas pronto tuvieron que exiliarse fuera del país), por el contrario, las fuerzas más importantes se desarrollaron fuera de ella, por lo que *la Ciudad de México resultó ser significativa para los revolucionarios en tanto era la sede de los poderes, convirtiéndose en una plaza por ocupar y el último bastión del gobierno en turno.*

En este sentido, la Ciudad de México vivió la Revolución Mexicana de una manera distinta al resto de las entidades que se convirtieron en los campos de batalla que de vez en cuando se extendían al Distrito Federal y en pocas ocasiones alcanzaron esta ciudad, aunque de manera significativa. La constante amenaza de los distintos ejércitos revolucionarios, la posibilidad de un enfrentamiento en plena ciudad y la indefinición de los poderes, propiciaron un clima de incertidumbre y temor generalizado que pronto tuvo impacto en la economía de la ciudad, Jorge Jiménez (1993) sintetiza la situación crítica que se vivía en la ciudad:

Durante la Revolución Mexicana, la ciudad de México vivió una particular crisis urbana. La situación de guerra que se vivió en la capital asociada a la especulación desatada por los comerciantes había llevado a que se cerraran la mayor parte de los negocios, se redujeran las fuentes de empleo y se produjeran la escasez y el encarecimiento de alimentos. A la inestabilidad económica se agregó la

inestabilidad financiera. [...]; en resumen una crisis económica sin precedentes en la ciudad de México, particularmente (Jiménez, 1993: 140-141).¹⁰⁶

La capital fue tomada militarmente entre 1914 y 1915 por las fuerzas de Villa y Zapata en tres ocasiones, mientras que el ejército constitucionalista lo hizo en cuatro ocasiones, cada uno de los ejércitos revolucionarios designaba sus autoridades y establecía una serie de medidas económicas y políticas de aplicación provisional: mientras tenían bajo su poder la ciudad; dichas medidas deben de entenderse como “disposiciones de guerra” que los bandos enfrentados imponían para garantizarse cierta seguridad en la ciudad que, no acaba de definirse por alguno de los dos bandos, aunque finalmente las medidas zapatistas por tener un trasfondo social acabaron por ganar la simpatía de la población frente a los decretos de los sonorenses que agravaban la situación al imponer impuestos de guerra, dismantelar establecimientos públicos y trasladar la capital al puerto de Veracruz y disminuyendo la calidad de la ciudad a un estado más de la república: el del Valle de México.

Es en esta coyuntura de crisis económica y urbana (hambruna, insalubridad, encarecimiento y desabasto de productos básicos) cuando el problema inquilinario toma un lugar relevante y se coloca como uno de los problemas a enfrentar por la Revolución, logrando que los zapatistas y villistas al tomar la Ciudad de México y emitir un decreto que reorganizaba los tribunales revolucionarios en septiembre de 1914, se incluyera un artículo que considera algunas prerrogativas a favor de los inquilinos en los juicios de desahucio:

Cuando se sentencia la desocupación de una casa habitación o de giro mercantil cuya renta sea menor a 50 pesos mensuales, se dará al inquilino un plazo de 3 meses a juicio del juez, para que verifique la desocupación y se le concederá el mismo tiempo para que liquide las rentas insolventes, aceptándose fianza bastante,

¹⁰⁶ Otras manifestaciones de esta crisis fueron los constantes conflictos en torno a los servicios de transporte: suspensión del servicio a causa de las huelgas y motines populares en donde la población misma se apoderaba de los tranvías y ofrecía el servicio de manera gratuita; la crisis energética que implicó la suspensión del uso de calefacción, anuncios luminosos y modificación de los horarios de los comercios; así como la escasez de agua potable que derivó en manifestaciones violentas y el incendio del edificio municipal en 1922 (Robles, 1981; Rodríguez, 1980 y Jiménez, 1993).

también a juicio del juez, para el pago de rentas. El otorgamiento de fianzas impedirá, en todo caso, la retención de bienes (Jiménez, 1993: 131).

Esta primera y sencilla medida se complementó en su segunda ocupación de la ciudad con una moratoria de pagos de alquileres de tres meses que solamente pudo instalarse durante unos pocos meses, sin embargo es probable que estas disposiciones hayan tenido mejor aceptación entre los capitalinos que las disposiciones de los constitucionalistas que finalmente se instalaron definitivamente a partir de agosto de 1915 en el poder. Sin embargo, estas efímeras medidas y la conformación de la Liga de Inquilinos del Distrito Federal obligaron al gobierno de Carranza a establecer por primera vez una política tendiente a atender la problemática habitacional del inquilinato en el DF en 1916 y un años después llegaron a la Cámara de Diputados a través de una iniciativa de ley promovida por los legisladores de Sinaloa y por la misma Liga de Inquilinos.¹⁰⁷

El proyecto de ley (que recoge lo planteado por el decreto del 16) establecía importantes medidas para reglamentar el inquilinato, algunas de ellas planteaban: a) a los propietarios se les prohibió aumentar los alquileres y se les obligó a dar en arrendamiento las viviendas desocupadas; b) se establecieron las formas en que los inquilinos debieran de pagar las rentas y los plazos para desocupar las viviendas; c) reglamentación de las causas de desahucio, “favoreciendo a los inquilinos cuyas rentas mensuales fueran menos de cincuenta pesos”; d) se estableció que “las fincas urbanas no podrían arrendarse a un precio superior al 0.5% anual de su valor catastral (1% en los municipios exteriores del DF) y e) definición de los procedimientos para renovar los contratos y aumentar los alquileres (Berra, 1981; Jiménez 1993 y Méndez, 2001);¹⁰⁸ sin embargo, esta iniciativa no prosperó bajo la

¹⁰⁷ En 1915 se publicaron diversos artículos en el periódico convencionista *El Renovador* encaminados a difundir las experiencias anarquistas de las Ligas de los Antipropietarios y la Liga de Inquilinos surgidas en París en 1885 y 1911 (Jiménez, 1993). Este hecho apoya la hipótesis de Jorge Durán (1989) que plantea que hay elementos para pensar en un vínculo entre las huelgas inquilinarias mexicanas y las de Buenos Aires (1907), Lima (1914) y Glasgow (1915), y que se basa en la intensa relación que mantuvieron los líderes y activistas obreros de la época a nivel internacional.

¹⁰⁸ Algunas disposiciones similares se emitieron en Veracruz entre 1915 y 1916, corriendo la misma suerte; mientras que entre 1918 y 1919, los bienes urbanos intervenidos por el gobierno revolucionario son restituidos a sus antiguos propietarios (Arturo Braniff, Eduardo Liceaga, Manuel Casasús, familia Escandón, Gral. Mondragón y Porfirio Díaz, entre otros),

argumentación de que requería para su implementación de un catastro que la ciudad no tenía y que era imposible realizar en lo inmediato, un segundo proyecto de ley que redefinía los términos nunca llegó a discutirse en el pleno y se archivó, por lo que el DF y los inquilinos no encontraron solución a su problema durante el gobierno carrancista (Méndez, 2001; Jiménez, 1993; Durand, 1989 y García, 1976), aunque como propietario de bienes urbanos, tampoco se diferenció de los particulares al imponer onerosas rentas bajo la amenaza de desahucio de no pagarlas (Berra, 1981).

Hasta aquí la problemática inquilinaria llega a la culminación de su primera etapa, alcanzando una importancia tal que genera una primera organización social y la autoridad local (el gobernador) define una primera política, mientras la Cámara de Diputados discute el asunto por primera vez, a esta etapa Erica Berra (1981 y 1987) la definió como “legalismo inquilinario” por tener una perspectiva de acción que consideraba la vía legal como la idónea para resolver la problemática y que va de 1916 a 1922, por nuestra parte, consideramos que esta etapa ascendente pudo surgir hacia 1900 y culminar precisamente en 1917 con una toma de posición por parte de los carrancistas que no querían afectar los intereses de los propietarios urbanos que habían sabido aprovechar la Revolución para hacerse de creciente capital inmobiliario a partir de la continuación de una política permisiva de expansión urbana a partir de la creación de fraccionamientos y colonias nuevas.

De 1917 a 1922 no hemos encontrado información que nos permita confirmar la continuidad del legalismo inquilinario más allá del “memorial” que cita Berra en el que se define una serie de demandas:

- a) Dividir la ciudad por zonas e imponer una cuota por m² en cada una de ellas; b) Reducir las rentas actuales en 50%; c) modificar los actuales contratos de arrendamiento; d) Higienizar las fincas de acuerdo con las disposiciones del Consejo

algunos de los cuales promoverían la creación de fraccionamientos y que enfrentarían al Sindicato de Inquilinos en la siguiente década. A estas medidas se sumaron las impuestas por Obregón en 1921 en apoyo a la construcción de viviendas destinadas al alquiler.

Superior de Salubridad; y e) Indemnizar a los inquilinos por daños y perjuicios ocasionados en sus intereses particulares por negligencia de los propietarios (Berra, 1981: 36).¹⁰⁹

A pesar de ello, nos atrevemos a considerar que tras la iniciativa de ley de 1917 se abre un periodo recesivo, de estancamiento de la problemática que se romperá hasta 1922 cuando a nivel nacional resurgen las protestas y una nueva expresión organizativa de los inquilinos que ciertamente iría de 1922 a 1926, etapa que la historiadora definió como “la guerra inquilinaria”, pero más que una guerra, lo que encontramos es una problemática agravada, ya largamente denunciada y desatendida por un lado; y por el otro un creciente movimiento obrero abiertamente urbano (aunque no exclusivamente, recordemos que muchas fábricas aún se encontraban sujetas al determinismo geográfico que los energéticos y materias primas les imponían), acompañado de la pugna por el poder del Estado y su urgencia por cerrar una revolución que parecía tomar nueva fuerza en un contexto agravado.¹¹⁰

La situación física de las vecindades que ocupaban los sectores más pobres de la ciudad (obreros, artesanos y grupos de subempleados y desempleados) guarda correspondencia con las descripciones hechas en 1845 por Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Los *cottages* ingleses tienen una gran similitud con las vecindades, mientras que el ambiente urbano del Manchester de mediados del siglo XIX, bien podría confundirse con el de la Ciudad de México o el del puerto de Veracruz en 1922.¹¹¹ Una descripción similar a las de Engels se puede leer en un informe del Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en 1920:

¹⁰⁹ Los decretos que expidió Obregón en este mismo año posiblemente hayan tenido como antecedente la actuación de la Liga (Berra habla de sindicato).

¹¹⁰ Alejandro Méndez (2001) al centrarse en los debates en la Cámara de Diputados sobre el tema engloba ambos en un solo periodo de 1917 a 1925.

¹¹¹ “A la derecha e izquierda multitud de pasadizos, sobre los que se levantan otras construcciones, conducen de la calle principal a gran número de patios de vecindad y, cuando se entra en éstos, se ve uno rodeado de una basura y suciedad indescriptibles, sobre todo en los patios que descienden hacia el Irk y en los que se encuentran, indisputablemente, las viviendas más espantosas que haya conocido hasta ahora. En uno de estos patios de vecindad, vi, muy cerca de la misma entrada, donde termina el pasadizo, un retrete sin puertas y tan asqueroso, que los vecinos de este patio sólo pueden entrar o salir cruzando una charca estancada de orines putrefactos y excrementos” (Engels, 1981: 323).

Vivienda No. 9: Renta \$8.00; dimensiones 3x3 metros; viven dos personas; pisos de duela en regular estado; paredes mal aplanadas y húmedas y éstas son de adobe; la cocina es de un metro veinte centímetros por tres metros y el tejabán de lámina; cuando llueve se aniega.

Accesorias: Renta \$30.00; tiene dos piezas como de 3.5 x 3.5 metros; los pisos de ambas piezas en muy malas condiciones; las paredes sin pintar; por estar junto a los excusados resulta que hay mucha humedad y la atmósfera muy viciada.

Todos los vecinos de las casas antes mencionadas, se quejan amargamente de la falta de cuidado que tienen los propietarios para atender las peticiones de ellos y muchas veces cuando solicitan que les pinten o compongan el piso es motivo de graves disgustos y hasta que les pidan la casa (Taibo II, 1984: 153)

Los alquileres, se señalaba, se habían triplicado desde 1914, absorbiendo hasta el 30% del salario de un trabajador. Esta situación no era exclusiva de la Ciudad de México, ya que en el puerto de Veracruz se vivían condiciones similares: las accesorias¹¹² eran de madera vieja, sin puertas y con piso de tablas viejas que pagaban \$10.00 en 1910, \$15.00 en 1918 y \$30.00 en 1922. Cada accesoria de 32 m² estaba dividida en cuartos interiores por tres tabiques; cada uno de estos rentaba \$15.00, siendo que pagaban \$3.00 en 1910 y \$6.00 en 1914; se pedían fianzas de hasta \$60.00 y eran ocupadas por 150 personas que utilizaban sólo dos inodoros y dos baños en un patio de vecindad. (García, 1976).

Tanto estas condiciones precarias e insalubres de las viviendas, como las alzas de los precios de alquiler, van a constituirse en uno de los principales factores que propiciaron la aparición de un sindicalismo inquilinario en la Ciudad Capital aunque, como lo advierte Ramírez Saiz “en las ciudades mexicanas, existen situaciones objetivas que pueden dar origen a la protesta y a movimientos de grandes contingentes para modificar sus condiciones de vida urbana. Sin embargo, por sí mismos, estos factores no siempre ponen en acción a las masas” (Ramírez, 1986: 21), por lo que el factor político resulta determinante a la hora de querer comprender la lucha de los inquilinos.

Por otra parte, la situación política de la década de los 20, como vimos en el caso de la secularización, es un parte aguas en la conflictividad nacional y capitalina de tal

¹¹²Las Accesorias eran las habitaciones bajas de una casa, independientes y con acceso directo desde la calle.

magnitud que ahí se definió en gran medida el rumbo de la revolución, aún más, Gilly (2000) considera que “el año 1920 fue el cierre de la revolución”; y es que para el inicio de esta década, la revolución perdió la presencia combativa de los zapatistas y villistas, Emiliano Zapata había sido asesinado en abril de 1919 y para noviembre del mismo año Carranza ya tenía la rendición del relevo zapatista Gildardo Magaña. En cuanto a los villistas, habremos de considerar que Pancho Villa depuso las armas y se retiró a la vida privada firmando un convenio con el gobierno provisional de Adolfo de la Huerta en julio de 1920, tras efectuar un último golpe militar y negociar su retiro y la reincorporación de sus fuerzas armadas a la vida civil o al ejército nacional.

En el otro extremo, Venustiano Carranza había generado un descontento social tan grande al restituir el antiguo orden devolviendo las propiedades intervenidas a la vieja burguesía porfiriana, congelar las demandas revolucionarias plasmadas en la Constitución de 1917, traicionar al movimiento obrero organizado en la Casa del Obrero Mundial y asesinar a Zapata; que el levantamiento armado de Álvaro Obregón y el anuncio de su candidatura a la presidencia, hicieron eco en los campesinos, los militares y el creciente movimiento obrero, que rápidamente lo apoyaron para llegar a ser presidente de la República de 1920 a 1924.¹¹³

Obregón entró a fundar el poder sobre nuevas bases y alianzas políticas. Siguiendo la continuidad de su anterior trayectoria, su objetivo era desarrollar una nueva burguesía dirigente cuyo embrión estaba en los rancheros del norte a quienes él y los suyos encarnaban y representaban. Comprendió desde un principio que para lograrlo debía evitar un choque abierto con las masas. Su política fue contenerlas con concesiones, controlándolas desde el poder pero al mismo tiempo apoyándose en ellas, a través de los dirigentes de sus organizaciones (Gilly, 2000: 348).

Estas alianzas se concretaron desde 1919, por un lado con los campesinos, en particular con los nuevos jefes zapatistas¹¹⁴ y, por el otro con los obreros de la

¹¹³ De este levantamiento se deriva la designación, por parte del Congreso, de Adolfo de la Huerta como presidente provisional tras la muerte de Carranza en mayo de 1920.

¹¹⁴ Entre estos destacaban Magaña y Antonio Díaz Soto y Gama, quien formaría el Partido Nacional Agrarista (PNA) que también apoyó ampliamente a Obregón como presidente.

Confederación Regional Obrera de México (CROM); en particular el vínculo con la CROM estuvo mediado en lo político por el Partido Laborista Mexicano (PLM), siendo que varios dirigentes de la CROM lo eran también del partido, llegando a ser diputados, senadores, gobernadores o funcionarios del gobierno (Hart, 1980, Rodríguez, 1980 Tamayo, 1987).¹¹⁵

De manera paralela, una corriente radical del movimiento obrero se venía desarrollando a partir de la derrotada de la Casa del Obrero Mundial, en 1916. La constitución de un sindicalismo revolucionario sería la contraparte de la vertiente colaboracionista de la CROM; de tal manera que en 1921 nace la Confederación General de Trabajadores (CGT) ante la necesidad de coordinar “sindicatos, gremios, federaciones, grupos de empleados, círculos libertarios y de intelectuales que no encontraban encuadramiento en la Regional [CROM] por su acendrado radicalismo” (Vizcaino, 1979: 558).

La CGT venía a representar al “sindicalismo rojo”, donde el anarquismo y en particular el anarcosindicalismo tenían una gran fuerza, ostentando la hegemonía en el movimiento radical, lo cual se combinó con los planteamientos comunistas derivados, de las noticias sobre la Revolución Rusa. Así, se constituyó una amalgama que Paco Ignacio Taibo II (1986) ha denominado como el “breve matrimonio rojo” (febrero-diciembre de 1921). Al respecto Vizcaíno (1979) establece que en esta convergencia:

Comunistas y anarquistas son partidarios del “comunismo”, “rojos” ambos, enemigos –en ese particular momento- de toda conciliación con el aparato estatal y por ello refractarios a toda “participación política” en ministerios o parlamentos. Aún más, los que en 1921 representan a la I.C. [Internacional Comunista], en México, no han tenido otro horizonte en su formación intelectual y su práctica sindical que el anarquismo opuesto ferozmente a la “acción múltiple” de los corruptos obregonistas sindicales. Los comunistas se han formado en la tradición –

¹¹⁵ La CROM se constituyó en 1918 adoptando la *acción múltiple* como forma de lucha, por su parte el Partido Laborista Mexicano pretendía representar a los trabajadores electoralmente. “La liga entre la CROM y el Partido era muy estrecha, ya que los miembros de aquella no podían pertenecer a ningún otro partido que no fuera el Laborista; sin embargo, éste nunca llegó a tener bajo Obregón el papel en la vida política que tendría en el gobierno de Calles.” (Rodríguez, 1980: 32).

única raíz de un movimiento obrero reciente- ácrata. Son portadores de esa hegemonía y a la vez introductores de una corriente inédita y poco desplegada (Vizcaíno, 1979: 600).

Por otro lado, el Partido Comunista (PC) se fue construyendo lentamente, y de manera más clara, a partir de 1919 bajo diferentes iniciativas que convergieron en 1921, sin que dejara de estar transformándose constantemente hasta 1925, cuando finalmente adoptará de manera más clara al marxismo-leninismo. Este PC se estructuró a partir de grupos locales en los principales centros del movimiento obrero como Veracruz y la Ciudad de México, desde donde pretendían irradiar su influencia. De manera paralela a la conformación del partido, surgió en 1920 la Juventud Comunista (JC) con una militancia que vendría a representar uno de los grupos más activos y con una injerencia directa en el sindicalismo inquilinario de la capital y en la propia CGT.¹¹⁶

Esta tercera etapa de la problemática habitacional inquilinaria en la Ciudad de México se circunscribe dentro de una expresión mayor que vale la pena plantear; Jorge Durand (1989) la sintetiza de la siguiente manera: 1) que entre 1922 y 1925 se generó, de manera dispersa, una huelga de carácter nacional, circunscrita en un contexto de luchas inquilinarias a nivel internacional; 2) que las condiciones económicas, demográficas, sociales, urbanas, del desarrollo capitalista y de la propiedad inmobiliaria, no son suficientes para explicar la difusión y magnitud del movimiento; y 3) que éste surgió de una clara determinación política de un sector del movimiento obrero organizado: el anarcosindicalista-comunista y no de manera espontánea como afirmara Castells (1983) u oportunista como estableciera García Mundo (1976), ambos para el caso de Veracruz.

Estas observaciones son pertinentes ya que en pequeñas ciudades y poblados rurales donde no existía un fuerte problema habitacional, también surgieron

¹¹⁶ El Partido Comunista se encontraba federado a la CGT con el carácter de “Grupo Cultural”, por lo que tenía voz en los congresos y solamente podía realizar actividades educativas, ya que no se permitía que sus agremiados militaran en partido alguno.

sindicatos inquilinarios, por lo que ciertamente no podemos plantear que las condiciones materiales de la ciudad propiciaron la organización. Sabemos que al menos se crearon sindicatos de inquilinos en Veracruz, Orizaba, Jalapa, Córdoba, Alvarado, Santa Rosa, Río Blanco, Tlacotalpan, Tuxpan, Tampico, Minatitlán, Villahermosa, Mérida, Nogales, Soledad de Doblado, Puebla, Celaya, Guanajuato, Ocotlán, Guadalajara, Zacatecas, Aguas Calientes, San Luis Potosí, Ciudad Juárez, Monterrey y el DF; todo ellos con características socio demográficas y urbanas o rurales muy diferentes, de ahí que la explicación más convincente se encuentre en la dinámica del movimiento obrero.

Ahí es donde nosotros ubicamos el nodo central de la coyuntura, en un movimiento obrero que se había forjado al calor de las primeras dos décadas de revolución de las que heredó dos perspectivas encontradas para resolver su situación: la colaboración con los gobiernos en turno y de ahí sacar algunas ventajas o, tomar en sus manos la resolución de sus conflictos con el capital sin la mediación del Estado; por ello nos parece pertinente hablar de la etapa revolucionaria de la organización de los inquilinos, del momento más utópico (en el mejor sentido del término) y radical de la solución del problema habitacional y por lo tanto el más difícil de triunfar, por ello la situación inquilinaria quedó momentáneamente en manos de los actores directamente implicados: los inquilinos y los propietarios.

En 1922 el inquilinato tendrá una segunda manifestación en la Ciudad de México, ya que en este año se conforma, desarrolla y sucumbe el Sindicato de Inquilinos del DF. La iniciativa de constituir una organización inquilinaria en el DF, similar a la que había surgido en el puerto de Veracruz, provino de la Juventud Comunista (JC) y la estrategia comprendía una fuerte campaña de denuncia de la situación en que vivían los trabajadores de la ciudad, las condiciones ruinosas en que se encontraban las viviendas y los altos precios de alquiler. La organización de los inquilinos se concebía como un nuevo frente que la clase trabajadora abría para confrontar al capitalismo, el medio fue la propagación en tribuna de la idea de crear un sindicato, la que fue bien recibida; lo que exigió definir las demandas y una estructura

organizativa al nuevo Sindicato Inquilinario del DF (SIDF). Las reivindicaciones centrales fueron: reducción de las rentas a un 25%; reparaciones a cargo de los dueños o descuento en las rentas; y comisiones de higiene a cargo de los inquilinos.¹¹⁷

Estas demandas, que iban acompañadas de una amenaza de huelga de pagos a estallar una vez que el Sindicato hubiera congregado a un cuarto de los habitantes de las vecindades, se modificaron y radicalizaron rápidamente al ver crecer el movimiento en unos cuantos días (900 afiliados en 15 días):

- a) Quedarán abolidas todas las fianzas bastando únicamente el pago de la renta mensual como se acostumbra en otros países.
- b) Reparación y acondicionamiento higiénico de las habitaciones, excusados, servicios de agua, etc. Si esto no lo hiciera el propietario en términos de tres días lo hará el comité llevándose a cabo la reparación, deduciéndose el costo de la misma del monto de la renta.
- c) El sindicato nombrará inspectores de salubridad quienes vigilarán junto con el gobierno la situación higiénica de las viviendas.
- d) Reducción de las rentas a un 25% de la cifra actual (Taibo II, 1986: 165).

Como se puede ver, al gobierno se le reconoció un lugar marginal en el conflicto, lo cual se deriva de la importancia que tenía la *acción directa* en las definiciones del sindicato, entre ellas la huelga de pagos.¹¹⁸ La estrategia organizativa tenía una clara base territorial, por lo que se desplazó parcialmente los mítines desde las plazas públicas y el local del sindicato, a los barrios y los patios de las de vecindad¹¹⁹ y se constituyeron comités de vecindad, de manzana y de distrito que funcionaron como centros de afiliación al sindicato. Esta penetración de la

¹¹⁷ La reconstrucción más completa de la historia del Sindicato de Inquilinos del DF la realizó Paco Ignacio Taibo II en 1983, 1984 y 1986 (ver bibliografía). Aquí retomamos la versión más reciente.

¹¹⁸ La acción directa se definía como la acción que “aparte de todo socorro exterior, sin contar con ninguna influencia del poder o del Parlamento, se ejerce por los mismos interesados, con el fin de obtener satisfacción a sus reivindicaciones de una manera parcial o completa pero definitiva” o como “la acción de los trabajadores mismos, es decir, acción directamente ejercida por los interesados. Es el trabajador mismo quien realiza su esfuerzo, y lo ejerce personalmente sobre los poderes que le dominan, para obtener de ello las ventajas reclamadas” (García, 1984: 15). En este sentido, Herón Proal dirigente de los inquilinos de Veracruz planteaba que la acción directa “cae dentro de los ideales del sindicalismo, debiendo entenderse por tal la supresión de todo intermediario oficial u oficioso, pues el sindicato quiere tratar de potencia a potencia con los propietarios” (Huitrón, 1984: 309).

¹¹⁹ Se tiene conocimiento de la realización de mítines en los barrios de San Miguel, San Lucas, La Estrella y Santo Domingo y en el Hemiciclo a Juárez.

organización en los barrios fue fundamental y se tradujo en un acelerado crecimiento (8,000 afiliados en un mes), un amplio poder de convocatoria (67 comités de vecindad en un sólo distrito de la ciudad), así como en la creación de un centro de afiliación permanente. Desafortunadamente esta estructura organizativa que prometía un desarrollo horizontal de la organización sindical, no logró consolidarse, ocupando rápidamente su lugar una estructura vertical propia del PC.¹²⁰

Un mes después de haberse iniciado las primeras acciones, es que la Confederación General del Trabajo manifestó de manera directa su apoyo al Sindicato de Inquilinos:

La CGT con todas sus fuerzas obreras y considerando que el movimiento que van a empezar los inquilinos del DF será, incuestionablemente muy beneficioso para los trabajadores en general que son los que más sufren en la carestía de la vivienda ha resuelto apoyar al Sindicato Inquilinario patrocinado por el PC y hacerse solidario de la actuación de los miles de obreros que van a ejercer la acción directa para que les sean rebajados los precios exorbitantes de las habitaciones (Taibo II, 1986: 166).¹²¹

El mes de mayo fue de gran importancia para el SIDF al hacer, por un lado, un impresionante despliegue de sus fuerzas y por el otro, dar muestras de una crisis política que lo conduciría a su derrota. En la marcha del 1° de mayo aportó el contingente más numeroso (15 mil manifestantes) y realizó mítines en diferentes puntos de la Ciudad, entre ellos la Cámara de Propietarios, el Ayuntamiento de la Ciudad de México y la sede del Gobierno del DF.¹²² Con esta demostración dio inicio

¹²⁰ El Sindicato quedó bajo la conducción de un Comité Central integrado total y exclusivamente por nueve miembros del PC, de los cuales siete pertenecían a la JC (Taibo II, 1986). La centralización política del movimiento por parte del partido entró en fuertes contradicciones con la estructura territorial del sindicato y la acción directa en las vecindades que apuntaban precisamente a la descentralización de la lucha.

¹²¹ Esta declaración, que rompía el aislamiento del movimiento, era esperable ya que por un lado, en respuesta a la represión desatada en el primer mitin inquilinario, la CGT envió una comisión para cuestionar al gobernador y por el otro, desde su conformación en 1921, ya se podía apreciar un interés por el problema de los inquilinos: “La CGT procederá a organizar a los inquilinos de toda la región, a fin de realizar un movimiento general local a favor de los intereses populares” (CGT, 1982: 57); esto a pesar de que en la capital no fue la CGT quien tomó la iniciativa lo que sí sucedió en Guadalajara, ver (Durand, 1981 y Romero, 1981).

¹²² Con respecto a la marcha de los inquilinos, Taibo II plantea que a éstos solamente los acompañó el Partido Comunista. Por su parte el *Excelsior* reportaba que los inquilinos marcharon junto con la CGT: “La manifestación que organizó la

la huelga de pagos y un segundo momento de radicalización impedir los desalojos mediante la creación de *Guardias Rojas* encargadas de reinstalar a los huelguistas “lanzados”, por su parte, los propietarios con el apoyo de jueces y la policía, desalojaron a los inquilinos huelguistas (para el 18 de mayo se habían detenido 58 desalojos y una semana después se reportaban 88 desalojos, todos reinstalados por los propios sindicalistas, según estadísticas dadas a conocer en *El Demócrata* del 27 de mayo de 1922); además de asumir por cuenta propia la reparación de las habitaciones, mediante la creación del *Sindicato Único de Construcción* que se hizo cargo de las obras de mantenimiento (1008 trabajadores ocupados en reparaciones y 32 casas reparadas a fin de mes).¹²³

La contraparte del conflicto se mostró dividida, por un lado la Unión de Propietarios (10% del total) no reconoció al SIDF e inició una campaña en contra del sindicato, promoviendo demandas judiciales y la reagrupación de sus agremiados para presionar a las autoridades de que intervinieran en su favor (*Excelsior*, 07 y 08 de mayo de 1922); por el otro, los pequeños propietarios buscaron un arreglo concreto, una negociación, sin embargo, rechazaron inicialmente algunas ofertas de reducir los precios de alquiler al 50% ya que pretendían reunir en una sola negociación a los grandes propietarios para propiciar una confrontación de intereses entre todos los propietarios.

Algunos de los acuerdos a los que llegaron las partes sin la intermediación de autoridad alguna fueron:

Primero.-Aceptan los propietarios hacer rebajas en las actuales rentas de las casas, conviniendo la mayoría en fijar para lo futuro las que regían en 1910, otros, los menos, aceptaron rebajar el 75 por ciento, solicitado por los inquilinos. Este punto será resuelto definitivamente en una comisión mixta en que estén representados los propietarios y los diversos sindicatos.

Confederación General de Trabajadores estuvo integrada por los obreros de los sindicatos que le son adherentes: Tranviarios, que solos constituyen una Federación, parte de hilanderos, panaderos, dulceros, comunistas, etc. Conjuntamente manifestaron ayer los miembros del Sindicato de Inquilinos y fue este grupo el que marginó algunos desordenes, inclusive la tragedia sangrienta de las calles del Correo Mayor [...]” (*Excelsior*, 2/mayo/1922).

¹²³ Otra acción fue la toma de 15 casas y vecindades abandonadas.

Segundo.-Los propietarios reconocen la creación y funcionamiento del Sindicato de Inquilinos.

Tercero.-Todos los trabajos que en sus casas deban ejecutar los propietarios serán encomendados al Sindicato de Construcción, formado por el Sindicato de Inquilinos.

Cuarto.-Se establecerá como base única de contratación de casas, el pago de una renta adelantada, aboliéndose las rentas en depósito, fianza, etc.

Quinto.-Deberá pagarse sueldo a los porteros de las casas de alquiler, cosa que hoy ocurre en muy pocos casos.

Sexto.-Se procederá a la mejor higienización de las casa de alquiler (Excélsior, 10 de mayo de 1922).

Tanto, estos acuerdos como la reunión del gobierno del DF con la Cámara de Propietarios no prosperaron, por lo que la vía de la negociación se cerró y la confrontación se agravó en los siguientes meses. En este contexto el Sindicato enfrentó una fuerte crisis derivada de la reafirmación anarcosindicalista de la CGT que condujo a su rompimiento con el PC y, la conformación de un nuevo sindicato inquilinario de vertiente colaboracionista: Unión de Inquilinos del DF-CROM (Huitrón, 1984 y Taibo II, 1986). Aunado a ello, se intensificó la represión y 50 grandes propietarios endurecieron sus posiciones; como respuesta el SIDF tomó el ex convento de Los Ángeles para instalar sus oficinas; solicitó la intervención del gobierno federal para detener las hostilidades y liberar a sus detenidos, disminuyó el número de mítines; y se concentró la organización en el Comité Central, contrariamente a la organización territorial que se habían impuesto y contradiciendo sus planeamientos orgánico.

Por su parte, el gobierno que se había mantenido al margen del conflicto decide intervenir modificando las condiciones de un decreto de 1921 en el que se había ofrecido ventajas fiscales a quienes invirtieran en viviendas para los trabajadores, ahora los grandes propietarios le tomaban la palabra ofreciendo invertir 2 millones de pesos en la construcción de habitaciones baratas, a cambio de una exención de impuestos por 5 años y la donación de terrenos nacionales para construirlas; los cambios determinaban periodos de exención en función de los precios de alquiler que se pretendían cobrar en las nuevas viviendas: diez años para las de \$20.00; siete años para las de \$75.00; cinco años a las de \$125.00 y tres años para los

proyectos que construyeran viviendas de alquileres mayores a \$125.00 (Jiménez, 1993) con lo que se reforzaba la otra vertiente de las soluciones habitacionales: la promoción habitacional público-privado.

Durante el mes de julio la correlación de fuerzas se invirtió al multiplicarse los lanzamientos de inquilinos y tornarse las reinstalaciones en enfrentamientos violentos. De aquí en adelante el SIDF no podrá contener la ola de desalojos simultáneos decretados por los jueces y resguardados por la policía, orillando a los inquilinos a replegarse y replantear su actuación frente al conflicto, acordando depositar las rentas en los juzgados para impedir más desalojos y se suspenden totalmente las movilizaciones, el movimiento se quebranta y las deserciones no se hacen esperar, internamente el Sindicato de Inquilinos se fragmenta, uno de sus principales promotores recuerda: “Se organizaron tres bandos: uno neutral, el segundo comunista y el tercero eminentemente sindicalista (Valadés, 1986: 124). Por su parte, ahora los 300 propietarios más importantes del DF le solicitaron al Presidente de la república la disolución del sindicato a cambio de no ampararse ante la promulgación de una ley inquilinaria, así como bajar las rentas; mientras que la Unión de Inquilinos (cromista) ganaba presencia en el conflicto con un Reglamento Inquilinario.

La derrota del Sindicato Inquilinario es clara cuando la huelga se desmorona totalmente en octubre al aceptar las condiciones de los casatenientes y el ala comunista promueve un proyecto de ley inquilinaria en la Cámara de Diputados que tampoco prosperó, el sindicato continuó existiendo hasta principios de 1923, después sólo quedó el nombre y algunos militantes que finalmente rompieron con el PCM en junio de 1923, solicitando a Obregón terrenos para construir casas para ellos y alguna otra gente cercana (Taibo II, 1984). Finalmente, en enero de 1924 Obregón expidió otro decreto para fomentar la construcción de viviendas en alquiler, estableciendo una prorroga en el plazo para su construcción y aumentando en un 50% los precios de las rentas que se cobrarían en dichas viviendas (Jiménez, 1993).

En dicha iniciativa se planteaban esencialmente las mismas demandas que años atrás había promovido la Liga a excepción de algunos artículos: 1) que las rentas se fijaran en un 5% anual del valor catastral de la vivienda; 2) la desaparición de los depósitos; 3) un tiempo de arrendamiento indefinido; 4) en caso de que las rentas fueran cubiertas, los propietarios no podrían pedir la desocupación; 5) la creación del Departamento del inquilinato dependiente del gobierno del DF; 6) garantías para los inquilinos en caso de lanzamiento; 7) control sanitario de las viviendas; 8) declaración del arriendo de viviendas como de utilidad pública (Méndez, 2001); la gran diferencia con la propuesta de 1917 y no se diga con la acción del Sindicatos de Inquilinos de los primeros meses del 22, radica en la inclusión y el lugar central que se le daba al Estado como mediador de los intereses de los propietarios y los inquilinos a través del Departamento del Inquilinato al que se le atribuía el expedir los contratos de arrendamiento, recaudar los depósitos de garantía, vigilancia de las condiciones sanitarias de las viviendas, entre otras.

En esta iniciativa de ley se puede deducir el por qué no se logró llevar el conflicto hacia una salida satisfactoria, la adopción de un sindicalismo revolucionario en momentos en que la expansión del colaboracionismo obrero de la CROM y el corporativismo de Obregón otorgaban ciertas prerrogativas a sus agremiados y puestos en el gobierno a sus dirigentes, no podía prosperar sin unas bases populares realmente amplias y una organización interna totalmente consolidada (esta fue una de las primeras experiencias tanto del PC como de la CGT). Tras un fuerte pero breve auge del anarcosindicalismo en los siguientes años, esta tendencia del movimiento obrero también sucumbió al consolidarse el papel mediador del Estado en los conflictos entre “trabajo y capital”, que impulsó la creación de juntas de conciliación (1927), una Ley Federal del Trabajo (1931) y una secretaría del Trabajo y Previsión Social (1940), con lo que la acción directa quedó reducida a la ilegalidad.

Tras una movilización tan importante (más de 35 mil sindicalizados), el problema habitacional continuó y los inquilinos continuaron viviendo en vecindades ruinosas,

pagando rentas altas y son conocer una ley inquilinaria.¹²⁴ La política urbana explícita para atender esta problemática y resolver el conflicto fue el uso de la fuerza pública para ordenar a los inquilinos, apoyar al capital inmobiliario arrendador y reforzar su política habitacional de promoción privada con algunas subvenciones públicas para los constructores. Como se puede apreciar, al llegar al punto más alto de la problemática inquilinaria y desplegar una enorme movilización, la respuesta del Estado no fue el reconocimiento de la problemática, su sistematización y su resolución conforme a unos criterios de racionalidad e interés social, por el contrario el gobierno respondió con una reafirmación de su poder frente a unos habitantes que pretendieron poder transformar su condición habitacional desde sus propias reglas, con lo que se demostraba fehacientemente quién había ganado la revolución.

Sin embargo, los siguientes gobiernos implementarían algunas políticas encaminadas a atender el problema habitacional, principalmente bajo la creación de cooperativas de vivienda y la creación de colonias obreras en 1923 y 1924, siendo hasta 1942, y durante la segunda guerra mundial, que el gobierno federal impulsaría un decreto de congelación de rentas ante la “situación de guerra” en que se encontraba el país, y como parte de una política de conciliación interclasista entre las centrales obreras y las cámaras empresariales, y frente a un resurgimiento de la organización de inquilinos y sus protestas que una vez más no vieron prosperar las iniciativas de ley que nuevamente se presentaron al Congreso de la Unión. Un último brote inquilinario se vio surgir en la década de los 80 en un contexto de fortalecimiento de las organizaciones urbano populares y de los partidos de izquierda, sin embargo el Distrito Federal nunca ha conocido una ley inquilinaria y el problema persiste fluctuando en razón de los movimientos cíclicos.

¹²⁴ La promulgación de leyes inquilinarias se delegó a los gobiernos de los estados, quienes entre 1922 y 1927 aprobaron sus propias leyes, algunas fueron: Campeche (1921), Veracruz y Yucatán (1922), San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes (1925), Nayarit (1926) (Méndez, 2001).

Las colonias obreras

Como hemos visto el problema de escasez de vivienda para los sectores pobres de la ciudad y en particular el de la vivienda en alquiler generaron movimientos sociales como una forma de ejercer presión primero sobre las autoridades para que intervinieran en la problemática, y después para resolver ellos mismos sus problemas enfrentando a los propietarios y sus intereses, ninguna de las dos vías tuvieron un desenlace satisfactorio para los inquilinos, de ahí que hubiese que buscar nuevas alternativas habitacionales para los sectores pobres de la ciudad, aunque, de alguna manera esa alternativa ya se estaba consolidando: la creación de nuevas colonias en la ciudad.

Habría que recordar que los procesos migratorios derivados de la revolución armada, atrajeron a importantes sectores de población rural a establecerse en esta ciudad que creció imponentemente como podemos observar en la gráfica 3.1, la dinámica que tomó la concentración comercial e industrial en esta ciudad, requirió de una fuerza de trabajo igualmente concentrada; factores que propiciaron la escasez de vivienda, sin embargo, la apertura de un mercado de suelo urbano y vivienda destinado a los sectores de altos ingresos es un factor importante a considerar, teso a pesar de que la construcción de viviendas durante el periodo armado de la revolución había descendido por el miedo de los inversionistas, la fuga de capitales y el acaparamiento de predios por parte de usureros.

Por otro lado, se ha documentado de manera suficiente que el reparto de tierras agrícolas en el DF trajo aparejado la constitución y consolidación de la pequeña propiedad, primero rural y posteriormente urbana. La creación de ejidos en las inmediaciones de la Ciudad de México propició la formación de un actor social que en décadas posteriores tendría un papel central en el desarrollo de asentamientos irregulares. De la misma manera, la sola posibilidad de que los viejos hacendados fueran expropiados dio origen a la fragmentación y venta de sus tierras, lo cual significó que los fraccionadores urbanos que venían operando en la ciudad pudieran continuar expandiendo sus negocios (Cruz, 1998). Resulta paradójico que el reparto

de tierras en el DF haya sido más importante durante los gobiernos de Obregón y Calles que durante el cardenismo: “fue durante la década de los veinte cuando se crearon la mayoría de los ejidos en el Distrito Federal” (Cruz, 1994: 159), del total que fueron creados entre 1915 y 1961, alrededor del 65% se constituyeron antes de la reforma agraria cardenista.¹²⁵

A nuestro entender son estos tres procesos (migración, reparto de tierras agrícolas y mercado inmobiliario) los principales factores del crecimiento urbano al cierre del siglo XIX histórico y que determinaron la expansión urbana durante el XX.

En particular nos interesa explorar el problema de los fraccionamientos y colonias ya que de esa experiencia se deriva precisamente una alternativa habitacional para los obreros. Según Jorge Jiménez (1993), las primeras colonias del Distrito Federal se formaron hacia mediados del XIX cronológico, siendo al poniente las colonias De los Arquitectos y Santa María La Rivera y, al surponiente San Borja, Rancho de Nápoles, Becerra y Molino del Rey, todas ellas fueron promovidas antes del ascenso del Segundo Imperio.¹²⁶

La historia de la política y los negocios urbanos en el DF (1824-1928) que hace Jiménez (1993) establece que fueron los fraccionadores, colonizadores y deslindadores del siglo XIX (principalmente de los bienes eclesiásticos y las tierras agrícolas), los primeros agentes inmobiliarios en México y que, entre estos destacaban funcionarios públicos provenientes y beneficiarios del liberalismo

¹²⁵ Soledad Cruz (2001) establece que el reparto agrario tuvo ritmos distintos según el momento político en cuestión, en este sentido afirma que durante los gobiernos de Obregón y Calles la reforma agraria se intensificó, concentrándose en los estados que ejercían una mayor presión hacia el gobierno. Así, del total de la superficie ejidal que se repartió mediante resoluciones presidenciales, encuentra que el 26% se realizó entre 1915 y 1934, el 47% entre 1836 y 1940 y el 27% restante entre 1941 y 1952, lo cual responde al interés mostrado ya en el Primer Plan Sexenal. Con el cardenismo, la reforma agraria tomó la forma de un reparto masivo de tierras, el ejido pasó a ser considerado como el soporte de la producción agrícola y para su promoción y desarrollo se creó en 1936 el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

¹²⁶ Para este autor las primeras colonias urbanas son producto de las políticas de colonización del territorio nacional establecidas entre 1824 y 1860, aunque también se derivan de las concesiones que posteriormente hiciera Juárez a los colonos extranjeros (1861) como exenciones fiscales y la facultad que les otorgó para poder subdividir fincas rústicas y urbanas, así como las ventajas otorgadas con la Ley de Terrenos Baldíos de 1883 que ofrecía compensaciones y exenciones a los colonizadores extranjeros.

económico generado por el Porfiriato. Los *portafolieros* (como se les denominó en referencia a sus similares norteamericanos: *the carpetbaggers*) fueron unos “artesanos del capitalismo mexicano” -diría el propio Jiménez-, e impusieron toda una tradición en los negocios del suelo, y a nivel urbano crearon formas sofisticadas para su comercialización.

Los portafolieros son hijos ilegítimos del capitalismo; su actividad fraudulenta y aventurera se ubica perfectamente dentro del concepto de la libre empresa y el riesgo empresarial que prodiga este sistema. Se caracterizan por poseer abundantes ideas aptas para la inversión y escasos recursos para llevarlas a cabo; se vinculan a los sectores capitalistas nacionales y extranjeros para sugerirles proyectos seguros y redituables de inversión; trafican con las influencias y se reproducen gracias a las concesiones obtenidas en los medios gubernamentales, haciendo usufructo de información privilegiada y contando con el aval oficial garantizado para sus proyectos (Jiménez, 1993: 1-2).

Estos empresarios vislumbraron a finales del siglo XIX largo, que el negocio inmobiliario en México era muy lucrativo y se volcaron a su explotación, constituyéndose en un factor determinante de la urbanización de la Ciudad de México al generar las principales colonias y fraccionamientos desarrollados entre 1824 y 1930, valiéndose de la inestabilidad política y la indefinida estructura interna del gobierno del DF. Hasta el año de 1906 se sabía de la existencia de 38 colonias que se habían creado en el Distrito Federal, 22 en la Ciudad de México y 16 en el resto de los municipios como se puede apreciar en los cuadros 2, 3 y 4 en los que se incluyen la situación (autorizadas y no autorizadas) en que se encontraban en esa fecha según un informe de la Dirección General de Obras públicas del DF.

Cuadro 3.2

Colonias autorizadas por la Municipalidad de México (1882-1904)

Colonia	Año	Fraccionador
La Teja	1882	The Chapultepec Land Improvement Company
Violante o de Tepito	1882	
Morelos	1886	
Hidalgo	1889	
Indianilla	1895	The Chapultepec Land Improvement Company y The Paseo Improvement Company
Del Paseo	1897	
Peralvillo	1899	
Nueva del Paseo o del Triángulo	1903	Colonia Nueva del Paseo S.A.
Limantour	1890	Adela Marquet de Limantour
Roma	1902	Compañía de Terrenos de la Calzada Chapultepec S.A.
Roma Sur		Colonia Roma Sur S.A.
Condesa	1902	Colonia de la Condesa S.A.
San Rafael	1891	Colonia San Rafael Sociedad Particular
Hidalgo o Indianilla	1895	The México City Property Syndicate Limited
Cuauhtémoc	1904	Mexico City Improvement Company

Fuente: Elaboración propia a partir de (Jiménez, 1993).

Solamente de 1900 a 1910 se crearon 28 colonias bajo el supuesto de que cumplían con las *Reglas de Admisión de Nuevas Colonias* que se expidieron en 1903. Esta reglamentación establecía las disposiciones legales referentes a la creación de colonias nuevas, la apertura de calles y plazas, la construcción de casas así como del financiamiento de las obras. Para la apertura de una nueva colonia se tenía que celebrar un contrato entre los particulares interesados y el ayuntamiento, en el que se debería de cumplir con una serie de condiciones como contar con la aprobación para el trazo de las calles y de toda la colonia, asegurar la realización de atarjeas, dotar de agua potable, pavimentación de las calles, ceder un terreno para la creación de un parque y que correspondiera a una superficie no menor al 10% de la total de la colonia, así como plantar árboles en toda la colonia.

En lo que concierne a las calles se establecía que no debieran tener un ancho menor a los 20 metros, siendo cedidas totalmente al ayuntamiento, además de no poderse abrir al tráfico hasta que no se les haya dotado de atarjeas, instalaciones de agua y pavimentación. Para la edificación de casas se planteaba que era necesario contar

con la aprobación del Consejo Superior de Sanidad así como la licencia de construcción que estaba condicionada a que la nueva edificación formara parte de una colonia autorizada. Finalmente se establecía que el ayuntamiento estaba obligado a reembolsar todo o parte de la inversión en obras que los fraccionadores hayan ejecutado (Jiménez, 1993).

Cuadro 3.3

Colonias no autorizadas por la Municipalidad de México

Colonia	Fraccionador
La Bolsa De la Viga	Iñigo Noriega, Compañía Fraccionadora de los Ranchos de la Viga y Magdalena S.A.
De Díaz de León	Concepción Paredes de Díaz de León
Valle Gómez	Modesto del valle y Rafael B. Gómez
Del Chopo	Compañía de Terrenos del rancho del Chopo S.A.
Escandón o del Cuartelito	Antonio Escandón y Vicente Escandón

Fuente: Elaboración propia a partir de (Jiménez, 1993).

Como se puede ver la dinámica inmobiliaria en el Distrito Federal y en particular en la Ciudad de México era lo suficientemente fuerte como para determinar las características de la urbanización: extensiva, simplemente durante la etapa armada de la Revolución (1911-1921) se formaron 22 colonias nuevas, lo que nos hace suponer que los negocios inmobiliarios prácticamente no fueron interrumpidos como se suele pensar, para continuar años después con viejos y nuevos agentes que continuaron la experiencia mercantil con suelo urbano.

Cuadro 3.4

Colonias recibidas por Ayuntamientos Foráneos del DF

Colonia	Municipalidad	Fraccionador
El Imparcial	Azcapotzalco	Rafael reyes Espindola
Aldana	Azcapotzalco	
Carrera Lardizábal	Guadalupe Hidalgo	Manuel Carrera Lardizábal
El Carmen	Guadalupe Hidalgo	
Del Banco Mutualista	Guadalupe Hidalgo	
California	Mixcoac	
Santa Julia	Tacuba	
San Álvaro	Tacuba	
La Tlaxpana	Tacuba	
San Pedro de los Pinos	Tacubaya	
Escandón	Tacubaya	
San Miguel Chapultepec	Tacubaya	Rafael Martínez de la Torre
Daniel Garza	Particular	Ingeniero Daniel Garza
Campestre	Particular	José R. Carral
Romero Rubio	Particular	
Toriello Guerra	Tlalpan	Pablo Macedo

Fuente: Elaboración propia a partir de (Jiménez, 1993).

Es durante la década de los 20 que apareció en el DF como alternativa al problema habitacional de los trabajadores, la creación de colonias obreras o proletarias bajo dos modalidades, la primera consistía simplemente en la incorporación individual de los trabajadores al mercado inmobiliario formal que a partir de los decretos que Obregón emitió en 1921, 1922 y 1924 (exención fiscal hasta por 10 años) se había decidido a invertir en la creación de colonias para los trabajadores o directamente en la construcción de “casas baratas” con el mismo fin; la otra posibilidad fue la de constituir sociedades cooperativas de vivienda promovidas por los mismos sindicatos y con el apoyo de los gobiernos de Obregón y Calles, para la fundación de colonias obreras.¹²⁷

Algunas de las colonias obreras que surgieron como cooperativas de vivienda son: Ferrocarrilera en 1923, Paulino Navarro en 1924, Federal, Postal, Obrera, Olivar del Conde entre 1924 y 1926, Ex Hipódromo de Peralvillo en 1926, Pro-hogar en 1931 y la colonia de los trabajadores del Palacio de Hierro en 1933 por ejemplo (Cruz,

¹²⁷ Se plateó apoyar la construcción de viviendas en alquiler en la ciudad (exención total del pago de contribuciones federales y municipales desde el inicio de la construcción y hasta junio de 1926, posteriormente ampliado a diciembre de 1926) y gravar la existencia de lotes baldíos (Jiménez, 1993).

1994), se ha llegado a estimar que para fines de los veinte aproximadamente el 30% de las colonias existentes eran colonias obreras. En este sentido es que Soledad Cruz (1994) y Covarrubias (1988) plantean que la creación de colonias proletarias asociadas a los sindicatos obreros (mediante la fórmula de las cooperativas de vivienda por ejemplo), iniciada años atrás y continuada en el cardenismo, sentó precedente al corporativismo urbano que en la década de los cuarenta va tomar mayor fuerza y será la base de la expansión urbana de la ciudad mediante la invasión de tierras y su posterior regularización. En este sentido, se ha llegado a plantear que durante el periodo cardenista se conformaron aproximadamente 35 colonias proletarias en la parte centro-oriente de la ciudad (Cruz, 1994; Perló, 1981).

La aparición progresiva de las “colonias proletarias” y la ausencia de un marco jurídico específico obligó al gobierno cardenista a responder *ad hoc* a esta problemática. Su intervención consistió en tolerar las invasiones de tierra; en conciliar los conflictos entre fraccionadores y colonos y, en algunos casos, resolver las solicitudes para formar colonias a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados y el reparto de lotes a los solicitantes (Cruz, 2001: 177).

De esta manera, el movimiento obrero, ahora en su calidad de habitante urbano, que se va modelando en un nuevo actor social también diferenciado del inquilino: el colono. Sin embargo, la constitución de este actor sólo es posible, en este periodo de relaciones corporativistas como ya dijimos, tras su reconocimiento por parte de las instancias del poder político. En este sentido se efectuaron expropiaciones de inmuebles para la formación de colonias que por su condición jurídica, era obligada la intervención del Estado para su regularización, de ahí que “la discrecionalidad en su fomento, así como por la posibilidad de dotar de servicios a dichas colonias, se convirtiera en un mecanismo de control estatal de gran importancia (Covarrubias, 1988). Lo anterior fue mucho más claro en

las políticas cardenistas que implicaron la adopción por parte del Estado, de formulas alternativas para superar la crisis urbana, particularmente la carestía y la escasez del mercado habitacional inquilinario, entonces único oferente de vivienda para los trabajadores, ya que una buena parte de los recursos públicos se utilizó para otros proyectos políticos y económicos (Covarrubias, 1988: 625-626).

Una variante más, tiene que ver con la construcción de viviendas directamente por el Estado, según datos de Perló (1981) en 1933 el DDF construyó en los terrenos de la Ex Hacienda de San Jacinto 108 viviendas para obreros y 205 más al año siguiente, siendo ésta la primera colonia para obreros promovida por el Estado. De esta manera el Estado había descubierto una posibilidad factible para salir del paso y aminorar la presión que los sectores populares ejercían sobre los gobiernos posrevolucionarios; la formula fraccionador-colono se convertía en un mecanismo que le permitía a las autoridades no distraerse demasiado de sus preocupaciones sin realizar mayores inversiones del gasto público; esto, posiblemente si saber de las propuestas de aquél Dr. Sax y de Mülberger que hicieran hacia 1870 y que proponían para resolver el mismo problema, sólo que en Alemania que se conformaran colonias obreras en las que los trabajadores podrán adquirir una vivienda con huerto a bajo costo y con una tasa mínima de interés, con lo que lograrían elevar su situación miserable (Engels, s/f).

Como lo hemos ya comentado, las empresas fraccionadoras poco cumplían con sus compromisos de introducción de servicios urbanos como agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado público, etc., lo que ya se había constituido en una práctica cotidiana impuesta desde varias décadas atrás, de ahí que las colonias obreras se fueran conformando en asentamientos humanos sin “urbanizar” ya sea por el incumplimiento de los fraccionadores o en el caso de las cooperativas por carecer del capital suficiente para instalarlos por su cuenta, incluso al derivar esta práctica en la conformación de asentamientos ilegales, la falta de servicios será una de sus características principales, ya que el Estado les negará la introducción de los mismos por su misma condición de irregulares.

Por otro lado, desde el Porfiriato los bancos habían venido ocupando un lugar muy importante en la economía de la ciudad y detrás de muchas de las empresas fraccionadoras se encontraban importantes bancos financiando sus operaciones, entre ellos podemos mencionar a nivel de ejemplo la Compañía Bancaria de Fomento, el Banco Inmobiliario Mexicano, el Banco Internacional e Hipotecario, el

Banco Hipotecario de Crédito Territorial, entre otros más, (Méndez, 2001) y en esta misma línea es que se inicia una actividad financiera de carácter público en torno a la problemática habitacional que ciertamente tenía problemas para que los trabajadores pudieran adquirir sus viviendas en el mercado o para financiar la construcción de sus habitaciones.

La primera institución pública que contempla el financiamiento habitacional es la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro del DDF, la cual se creó en base a la ley del mismo nombre como la instancia encargada de la gestión habitacional para los trabajadores de ese departamento, sin embargo, dicha ley se modificó en 1938 para darle especificidad y centrarse en la atención de los trabajadores del Estado y conformarse en el FOVISSSTE creado en 1972; desde 1925 ya otorgaba créditos para la vivienda, aunque poco a poco se fueron reduciendo en número y monto en las siguientes décadas (entre 1925 y 1946 se otorgaron 9,519 créditos, alrededor de 432 por año).

Como una institución ya totalmente financiera se constituyó, bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas SA (BANHUOPSA) en el año de 1933, siendo una de las primeras instituciones encargadas de atender el problema de la vivienda, su objetivo inicialmente era el de otorgar créditos para la construcción de servicios públicos y el fomento de la industria, sin embargo, el banco también realizó estudios sobre vivienda y llegó a financiar desde 1933 también la construcción de viviendas (Garza y Schteingart, 1978 y Navarrete, 1988).¹²⁸

A nivel local, el Departamento del DF empieza a desarrollar programas habitacionales en 1934 con la creación de la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP) a partir de un decreto presidencial que le encarga la construcción de viviendas baratas para sus trabajadores de menores ingresos (son las de la

¹²⁸ En 1966 cambiará su razón social por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos SA (BANOSPSA).

colonia Plutarco Elías Calles que refiere Perló (1981). Las modificaciones a su Ley Orgánica realizadas en el mismo año fijaron las condiciones a las que estarían sujetas las enajenaciones de casas baratas para sus trabajadores, autorizándose al BANHUOPSA para su administración. En este mismo orden de ideas, en 1936 se determinan los requisitos a cumplir por parte de los trabajadores beneficiados por los programas habitacionales y se fijan las obligaciones del DDF.

Finalmente, es en este contexto que se inserta la práctica de algunos urbanistas mexicanos, de “los precursores” como los denomina Gerardo Sánchez (2002a), y que se habían desempeñado como arquitectos e ingenieros constructores de importantes edificaciones en la ciudad o claramente como “urbanizadores” como Emilio Dondé que diseñó la lotificación de la colonia Condesa en 1902, José Luis Cuevas dirigió la apertura de la calle Gante y proyectó las colonias Chapultepec Heights Country Club y la Hipodromo Condesa en los años 20; la conjunción de la práctica arquitectónica-urbanística y la formación de colonias para trabajadores se logró por ejemplo con la realización del un concurso de proyectos para la construcción de casas económicas para servidores públicos, como una forma más para tratar de enfrentar el problema de la habitación popular, dicho concurso fue ganado por el arq. Juan Legarreta, construyéndose en 1933 el conjunto habitacional de Balbuena bajo la administración del jefe del DDF Aarón Sáenz (González, 1960). Hacia 1938 se presentó en el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación el proyecto La Ciudad Obrera de México, DF por un grupo de arquitectos socialistas que habían conformado la Unión de Arquitectos Socialistas en el que recogen la más pura tradición urbanística utópica desarrollada en Europa hacia las últimas décadas de los 1800 como ya lo hemos analizado aquí; su proyecto incluía escuelas, centros cívicos, huertos áreas de comercio, etc., la población que se había calculado para habitar la ciudad era de 200,000 personas.

Con lo anterior se quiere poner de manifiesto la diversidad de frentes que la problemática habitacional del DF abría, y que de alguna manera la creación de colonias proletarias resumía como una de las formas con mayores posibilidades

para su atención. En este sentido su promoción corrió a cargo tanto de las organizaciones sindicales de los trabajadores urbanos (CROM y CTM) como por el Estado y en algunas ocasiones también por parte de fraccionadores privados. Las instituciones surgidas en este periodo, y en años anteriores, para contribuir a la solución del problema van a arrojar algunos resultados importantes pero limitados, sin embargo pueden considerarse como la base de políticas habitacionales mucho más elaboradas que surgirían en los siguientes años.

De esta manera, la ciudad queda fragmentada en tres importantes bloques: 1) el definido por el corredor que parte del primer cuadro de la ciudad hacia el poniente y que corresponde a los nuevos fraccionamientos para sectores de altos ingresos, son residencias particulares que cuentan con todos los servicios por lo general construidas en amplios lotes; 2) el área más vieja de la ciudad, principalmente al oriente y norte de la plaza mayor, ocupada por los patios de vecindad fragmentados en cuartos y accesorias alquilados a los trabajadores más pobres de la ciudad y 3) las colonias obreras que se fueron formando en la periferia inmediata de la ciudad, ocupando precisamente esas áreas que a los fraccionadores no les interesaba lotificar al oriente, norte y suroriente, conformando lo que más tarde se conocerá como la herradura de tugurios.

La política urbana del Estado había nacido a partir de la atención a la problemática habitacional como un producto dimensionado para impedir que los trabajadores volvieran a organizarse para exigir sus derechos a una vivienda barata y rompieran la estabilidad tan deseada que finalmente se alcanzaba a vislumbrar principalmente en las ciudades y en particular en la ciudad Capital; atrás quedaron las huelgas de pagos y los sindicatos de inquilinos revolucionarios, la revolución en la ciudad también se había institucionalizado, los obreros ahora eran trabajadores asalariados sujetos a unas condiciones laborales claramente definidas por la ley y, en sus colonias ahora eran propietarios; la ciudad no dejaba de ser simplemente un conglomerado cada vez mayor de colonias en las que los trabajadores finalmente

lograban consumir su reproducción tan necesaria al capital industrial y comercial que en las siguientes décadas verá su mayor expansión.

Sin embargo, la problemática habitacional no se resolverá y reiteradamente volverá a parecer en la esfera pública, de manera cíclica los habitantes pobres de la ciudad tomaran las calles para intentar hacer exigibles sus derechos a una vivienda digna, a un suelo donde asentarse, ello coincidirá con nuevas coyunturas de mediana duración, con los tiempos que parecieran volver, recordándonos que los inquilinos y los propietarios continúan presentes desde el cierre del siglo XIX.

3.2 La breve experiencia planificadora

Resulta significativo que durante el largo siglo XIX mexicano prácticamente no se hayan producido proyectos urbanísticos planificados que buscaran tener una incidencia en toda la ciudad, siendo los más significativos los que se produjeron cuando dicho siglo se encaminaba a su culminación, cuando las estructuras del poder político finalmente lograban imponerse y enraizarse entre la sociedad ya cansada de un siglo de luchas y revoluciones, al cerrarse el siglo XIX y consolidarse unas nuevas instituciones civiles, públicas, surge el interés por mantener un control sobre el territorio, sobre la nación, las regiones y las ciudades.

El interés por adoptar como parte de la política de gobierno a la planificación tanto a nivel nacional como urbana y regional en base a unos criterios que se consideran racionales, justos y armónicos, logró afianzarse en un gobierno que aún se decía revolucionario (en el sentido de la época) y ciertamente progresista que se mantenía en la idea de cerrar el último ciclo de transformaciones decimonónicas con la conformación final de un Estado fuerte, capaz de conducir a la sociedad hacia un progreso económico y social. El cardenismo impulsó una forma de hacer política pública, en ella se insertó un experimento novedoso pero difícil de sostener, de ahí que la experiencia primigenia de la planeación urbana y económica haya sido circunstancial, coyuntural y, al igual que el movimiento inquilinario y las primeras

colonias proletarias, no trascendieron el siglo sin haberse perturbado sustancialmente.

Podemos pensar la experiencia como un intento que no logró convencer del todo, ni a todos, por lo que solamente pudo trascender el siglo como una incipiente estructura legislativa que reglamentó algunos aspectos económicos y urbanos, sin embargo, esa aspiración se mantendrá marginalmente presente hasta su reaparición, también momentánea en la década de los 1970.

En este sentido las preocupaciones económicas rápidamente se colocaron a la cabeza para la orientación de las políticas públicas y, siendo México una nación largamente imbuida en la guerra, su desenvolvimiento económico se ha caracterizado por la constante presencia de la recesión, de la crisis, de tal manera que el binomio guerra-crisis puede ser otro de esos grandes sucesos estructurales del siglo XIX, sin embargo, la premura y la terquedad por alcanzar niveles de crecimiento económico no permitió que una planificación territorial lograra avanzar, siendo sustituida rápidamente por un pragmatismo de corta visión.

Por otra parte, en México la lucha por el poder político ha sido, al menos desde la guerra de independencia, uno de los factores más importantes en la determinación del rumbo seguido por el país. En particular la sucesión presidencial ha sido el centro de dicha lucha, hecho que no pudo ser trastocado por la revolución de 1910; por el contrario, en la etapa de reconstrucción, la lucha por el poder tomó nuevos derroteros encaminándose a la consolidación del presidencialismo que hasta la fecha sigue dominando en la esfera política.

En el periodo que va de 1928 a 1940 México tuvo como presidentes de la República a Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas; dos de ellos, Portes Gil y Rodríguez fueron designados como interinos por periodos muy cortos de tiempo, mientras que Ortiz Rubio y Cárdenas fueron electos mediante el voto popular, aunque lo realmente sorprendente es el número de funcionarios que

estuvieron al frente del DDF, ver cuadro 3.5 que nos devela el lugar del presidencialismo en la capital. Pero antes de adentrarnos en este periodo es necesario hacer referencia a algunos planteamientos y acontecimientos centrales desarrollados durante la gestión del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) y que ayudan a entender estos doce años.

En primera instancia es necesario considerar que los planteamientos democráticos de sufragio efectivo y no reelección, desprendidos de la revolución, estuvieron siempre en cuestión ya que “los presidentes de México luego de la revolución, a excepción de Madero, fueron impuestos por la fuerza de las armas, y a partir de Abelardo Rodríguez [1932-1934] mediante formas de imposición más perfeccionadas” (Medin, 1998: 16 y 28); el primero de julio de 1928 se llevaron a cabo las elecciones que convirtieron a Obregón en el presidente de la República por segunda ocasión tras haber “convencido” a los diputados y senadores de reformar la Constitución de 1917 para permitir su reelección.

Este último hecho da cuenta de la importancia que tenía la figura presidencial y el lugar central que mantuvo la imagen del caudillo. La reelección de Obregón se sustenta en la idea de que él era la única persona que tenía la capacidad de mantener la paz y la unificación de las fuerzas revolucionarias. La asociación de Álvaro Obregón con un proyecto socialista de nación y con un conjunto de mejoras materiales para la población fue tan determinante para su reelección, que el mismo Partido Comunista vio en ese entonces como positivo apoyarlo a fin de evitar el ascenso de la derecha.

Cuadro 3.5
Presidentes de la República y Jefes del DDF.
1928-1940

Periodo	Presidente	Jefe del DDF	Toma de posesión
1928-1930	Emilio Portes Gil	Primo Villa Michel	1928
1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	José Ma. Puig C.	1929
		Crisóforo Ibañez	1930
		Lamberto Hernández	1930
		Enrique Romero Courtade	1931
		Lorenzo L. Hernández	1931
		Vicente Estrada Cajigal	1932
		Enrique Romero Courtade	1932
1932-1934	Abelardo Rodríguez	Manuel Padilla	1932
		Juan G. Cabral	1932
		Aarón Sáenz	1932
1934-1940	Lázaro Cárdenas	Cosme Hinojosa	1935
		José Siurob	1938
		Raul Castellanos	1939

Fuente: GDF, (2000).

Tras el asesinato de Álvaro Obregón en 1928 y la posibilidad de una nueva crisis social y de la guerra civil, Plutarco Elías Calles, presidente saliente (1924-1928), emerge como la única figura capaz de sustituir a Obregón y mantener la cohesión social. En este contexto Emilio Portes Gil es designado presidente provisional en septiembre de 1928 y hasta 1930.

Paralelamente a la denominación de Portes Gil para la presidencia de la República se publicó en la prensa nacional que Calles se pondría al frente del nuevo partido oficial que debía formarse, el Partido Nacional Revolucionario, y que se desempeñaría como jefe del mismo. El primero de diciembre de 1928 se anunció en un manifiesto la constitución del comité organizador del PNR (Medin, 1998: 38).

El proyecto político de Calles surge en 1929 al organizarse el Partido Nacional Revolucionario (PNR) donde Calles se erige como el máximo dirigente de la revolución mexicana. El surgimiento del PNR obedece a la idea de pasar de la época de los caudillos a la de las instituciones y las leyes, a la época de verdaderos partidos políticos nacionales. Se pasaría de las armas a las formas pacíficas de búsqueda del poder político. Bajo esta idea los revolucionarios habrían de reunirse y organizarse en un gran partido nacional, el cual fungiría como el órgano de expresión política de la revolución según versa en la convocatoria de 1929.

Al parecer, la conformación del PNR, la elección de Pascual Ortiz Rubio como candidato a la presidencia y la derrota de la rebelión escobarista fueron tres elementos sustanciales para instauración de lo que se conoce como *el maximato* y, el PNR fue el instrumento de dominación que le permitió al “jefe máximo de la Revolución” (Plutarco Elías Calles) no entrar en contradicción con el legado revolucionario de No Reección, permitiéndole gobernar sin estar en la presidencia. Por eso una de las formas en que la revolución se abrió paso al “México de las instituciones” fue precisamente la conformación de un partido nacional que pudiera conjuntar a las distintas fuerzas revolucionarias que se encontraban dispersas, por un lado; por el otro se requería de una organización de tipo política que pudiera albergar a las organizaciones sociales, tanto campesinas como obreras y que se encontraban en proceso de crisis.

En este sentido resulta interesante la polémica que se desató en 1929 en torno a la participación de las organizaciones obreras y sus dirigentes en la lucha política, donde el movimiento estaba dividido y los mismos revolucionarios se inclinaban a favor de mantener separadas ambas prácticas. El PNR en particular compartía esta idea y planeaba que los trabajadores tenían que confiar en la Revolución, en el Partido y en el Gobierno que defendería sus causas, así que la fórmula que el gobierno de Portes Gil adoptó fue la de separar los movimientos sociales del gobierno.

Córdova (1980) destaca el hecho de que el PNR se creara al margen de las masas trabajadoras, sin consulta popular de por medio y que por el contrario se diera entre grupos de poder. La creación del PNR fue entendido como un acto de unificación de los revolucionarios, sin embargo, se seguía requiriendo de un liderazgo fuerte y Calles era el personaje idóneo para dirigir el partido siendo prácticamente la última forma del poder personal basada en su prestigio revolucionario. Así, los revolucionarios fueron abandonando *la política de masas* de la Revolución, dándose una verdadera dirección política y superando las facciones, pero al mismo tiempo

perdiendo el control de las masas trabajadoras hasta el cardenismo, donde se corrigió la ruta.

Otro elemento de gran importancia para entender este periodo es el hecho de que Lázaro Cárdenas (gobernador de Michoacán) fue nombrado en 1930 presidente del PNR con el fin de darle mayor cohesión al partido y apoyo al presidente Ortiz Rubio (ex gobernador de Michoacán). Dos años después de su elección Ortiz Rubio renuncia a su cargo tras las presiones ejercidas por Calles y en su lugar se designó como presidente interino al general Abelardo Rodríguez.

Es así que Abelardo Rodríguez, debiendo por un lado su nombramiento a Calles, se enfrentaría por otro, al año de su presidencia, no sólo con la autoridad del Jefe Máximo sino también con la presencia del candidato presidencial del PNR, o sea del futuro presidente de la República. Estas coordenadas elementales hicieron desde un principio de su presidencia un breve interinato cuya misión fundamental consistió en preparar y posibilitar la transmisión pacífica de la presidencia al candidato presidencial del PNR (Medin, 1998: 122).

Siendo la lucha por la candidatura presidencial el acontecimiento principal del gobierno de Rodríguez, la pugna se centró en tres figuras: Manuel Pérez Treviño, Lázaro Cárdenas y Adalberto Tejeda, en la que rápidamente Cárdenas se consolidó como El Candidato, a pesar de que se haya planteado que su candidatura respondía más a una coyuntura política, que a una fuerza política real. Sin embargo “Cárdenas contó también con el apoyo del Jefe Máximo [...] Cárdenas había demostrado fidelidad personal a Calles a lo largo de toda su trayectoria” (Idem: 136).

La continuación del maximato se puso en juego en la Segunda Convención Nacional Ordinaria del PNR en 1933. Calles, a través del presidente Rodríguez, pretendía imponer al próximo presidente de la República un programa de gobierno diseñado por el mismo Calles; sin embargo, la presencia de elementos “radicales” en la Convención hizo que dicho Plan se convirtiera en un documento que osciló entre un programa económico y un plan de gobierno con un importante contenido social que

orientaría la acción del gobierno hacia unas metas aún permeadas por la revolución y que aún no habían cumplido, y que abordaremos más adelante.

Sin embargo, las pugnas por el poder que se llevaban a cabo en las altas esferas de la política repercutían en el nivel local, en la organización de la Ciudad de México y en el Distrito de la Federación siendo la cuestión municipal la que se colocó desde el Porfiriato en el centro de la discusión jurídica y política de la capital. Recordemos que en el año de 1900 y al cumplirse 23 años del régimen de Porfirio Díaz, el DF se encontraba delimitado territorialmente por un decreto expedido en 1898; mientras que su división interna correspondía a la promulgación de la Ley de División de Límites de la Municipalidad de México de 1899 que reconocían 22 municipalidades. Un año después Díaz había modificado la Constitución de 1857 facultando al Congreso para decidir sobre el gobierno del DF, lo cual origina en 1903 una nueva división interna que reducía el número de municipios a 13, teniendo como sustento la Ley de Organización Política y Municipal del DF expedida en ese año.

Las adecuaciones a los límites del DF y su división interna establecidas durante la administración de Díaz tenían su correlato en ciertas formas de gobierno determinadas para este territorio. La ley de 1903 ratificaba al DF como parte de la federación y establecía que su orden administrativo, político y municipal dependía del ejecutivo federal, quedando los municipios de la capital en un segundo plano. Así, el gobierno del DF se integraba por el gobernador, el presidente del Consejo Superior de Salubridad (CSS) y el director general de Obras Públicas (OP) que eran nombrados y removidos por el presidente de la República, mientras que el presidente municipal era electo de manera indirecta (Jiménez, 1993 y Cruz, 1994).¹²⁹

La ley de 1903 estableció a los Ayuntamientos del Distrito como cuerpos consultivos sin bienes ni personalidad jurídica, con derechos de vigilancia,

¹²⁹ Vale la pena destacar que en esta estructura interna del gobierno del DF ya tienen un lugar central dos temas que serán más adelante determinantes en los subsiguientes cambios organizativos y en los rumbos de la gestión urbana: salubridad y obras.

iniciativa en los asuntos municipales y con facultades de imponer el veto a algunas resoluciones. De esta manera el Ayuntamiento no se erigía como el administrador de los intereses públicos; sus funciones se reducían a la reglamentación de sus labores internas y al servicio de elecciones (Cruz, 1994: 77).

Las definiciones territoriales y políticas del Porfiriato, solamente son la actualización de la vieja discusión en torno a la situación jurídica de la capital de la república que ya hemos abordado aquí, de alguna manera que lo que estaba detrás era una lucha en torno al modelo de república, volviendo la discusión en torno al federalismo, es por esto que durante los primeros 28 años de los 1900, ya sea en el Porfiriato o en la Revolución, lo que estuvo en juego fue la figura jurídica y política del municipio que no abordaremos aquí, solamente quisiéramos destacar que a pesar de que la cuestión de los municipios fue ganado presencia entre los revolucionarios, al tomar el poder Carranza buscó que el Congreso Constituyente de 1917 lo anulara en el DF y que aunque no prosperó su iniciativa en los siguientes años las diferencias ayuntamiento gobierno del DF y gobierno federal se exacerbaban, como varios autores ya lo han destacado.

En efecto, ese Ayuntamiento por el que también se había luchado, esta figura administrativa del Estado en la ciudad, no estaba generando acciones que a la larga brindarían los alicientes por los que los distintos grupos sociales habían participado en la guerra. Las razones de tal situación se encontraban, por un lado, en las formas en que se conducían los ayuntamientos, donde se hacían presentes los intereses de quienes los conformaban; por otro –y por supuesto en choques de intereses-, en las relaciones establecidas entre esos ayuntamientos y; finalmente, en las pugnas entre los ayuntamientos y el gobierno federal (Sánchez, 2002: 47).

De ahí que consideremos que lo que estaba en juego era precisamente el proyecto de centralización del poder político en el Presidente de la República, y que terminó por instituirse en los siguientes años. Los mecanismos fueron varios y las diferencias ejecutivo federal-presidente municipal, fueron adoptadas por los gobernadores del DF, que también tenían una manifestación partidista, ya que en ocasiones los presidentes municipales y el gobernador de DF no pertenecían al mismo partido como lo ha demostrado Soledad Cruz (1994).

Los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles continuarán intentando disolver los municipios en el DF argumentando ineficiencias administrativas, su contraparte se esforzará en defenderlo a tal grado que en 1928 un grupo de ocho presidentes municipales conformarían la Unión de Bloques Municipales Obregonistas del Distrito Federal como un último intento por convencer al por segunda vez candidato a la presidencia de la República: Álvaro Obregón, de que se mantuvieran las municipalidades. Finalmente el 31 de febrero de 1928 se le otorga al Presidente de la República la facultad de gobernar el DF a través de un Departamento central y 13 delegaciones político administrativas. La Ley Orgánica del DF dio por terminada la figura jurídica de Gobierno del DF y a partir de 1929 se erigió en su lugar la del Departamento del DF que se mantendría hasta 1997 (Sánchez, 2002 y Cruz, 1994).

La Planeación General de la República

Es en este contexto que se promulga una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal (LODF), en diciembre de 1928, que es la disposición legal que abrió camino a la planificación urbana de la Ciudad de México, sirviendo incluso de preámbulo a la planeación nacional. Tal como sucedió con la experiencia europea, el urbanismo y sin lugar a dudas la planeación urbana requirieron para su formulación y desarrollo de un poder que les permitiera actuar sobre la ciudad por encima de algunos de los intereses que están presentes en ella, de esta manera las pretensiones urbanísticas y planificadoras de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (ANPRM) que se venía expresado desde 1926, ahora tenían gran posibilidad de desarrollarse en un contexto de concentración del poder político capitalino en un organismo administrativo como el DDF.¹³⁰

¹³⁰ La Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana se fundó en 1926 por iniciativa del arquitecto Carlos Contreras quien fue su presidente y director de la revista *Planificación* (su órgano de difusión). Su principal propósito era constituirse en un medio de enlace entre las autoridades, los profesionistas y la población y difundir las ventajas que la disciplina ofrecía a la sociedad a través de todos los medios que tuviera a su alcance. Además de la revista la asociación organizó la Primera Exposición de Planificación de Ciudades y Regiones (septiembre-octubre de 1927), el Primer Congreso Nacional de Planificación inaugurado por el Ing. Javier Sánchez Mejorada, secretario de Comunicaciones

Con la puesta en vigor de esta ley en enero de 1929, se establecían, entre otras, las atribuciones del Departamento del DF, destacándose: el favorecer la construcción de viviendas higiénicas para los habitantes de clase humilde, así como dictar las medidas para resolver el problema de las habitaciones baratas; formular el Reglamento relativo a la planificación y urbanización del mismo Distrito Federal conforme al cual se realizarían las obras del DF; procurar que el medio urbano se convierta en higiénico y sano; reglamentar el tránsito por las vías públicas; dotación y distribución del agua potable, desagüe, saneamiento, limpia y alumbrado público; entre otras (Gil, 1987 y Sánchez, 2002a y 2002b).¹³¹

Si bien en años anteriores los trabajos de difusión de las “virtudes” de la planificación habían sido importantes al interesar a un número cada vez mayor de profesionistas, empresarios y funcionarios del gobierno federal y local, esta nueva organización de las funciones del DDF daba ahora pie al desarrollo de un conjunto de iniciativas encaminadas a insertar de lleno la planificación dentro de las mismas estructuras de gobierno de la ciudad; se abría finalmente, ante los intereses de la ANPRM la coyuntura política que le permitiría a los planificadores mexicanos impulsar sus proyectos de ordenación del territorio nacional y de la Ciudad de México. No sabemos si la Asociación tuvo injerencia directa en el diseño de la Ley Orgánica, aunque suponemos que sí, ya que en ella se detallan prácticamente los mismos temas urbanos que la ANPRM y en particular Carlos Contreras venían impulsando y que vuelven a aparecer reiteradamente en el resto de los documentos que dan cuenta de la planeación urbana en estos años.¹³²

y Obras Públicas (enero de 1930) y el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación (1938). (Escudero, 2004; SPP, 1985a y Sánchez, 2002a). Experiencias similares a la de la Ciudad de México fueron: el Plan Regulador y la Ley de Planificación de Monterrey (1927), el Reglamento de Planificación y Zonificación de Azcapotzalco (1928), el Plano Regulador de Veracruz (1929) y el Plano Regulador de Acapulco (1929) y, en 1927 la conformación del “Comité del Plano Regional de la Ciudad de México y sus alrededores” (Escudero 2004 y Sánchez, 2002a).

¹³¹ Tres años después, en 1931 se modificó dicha ley, aunque solamente se hicieron modificaciones en términos de la división del territorio del DF en once delegaciones políticas: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

¹³² Sabemos por los trabajos de Sánchez Ruiz (2002a) de la existencia de un Comité del Plano Regional de la Ciudad de México y de quienes participaron en él, aunque se desconoce cuáles fueron sus aportes y bajo el auspicio de que organismo del estado se conformó, suponemos que era una instancia al interior del DDF, curiosamente en la larga lista de sus integrantes no aparece Carlos Contreras.

Los urbanistas mexicanos habían aprendido muy bien que para ejercer su profesión tenían que vincularse con las instancias de toma de decisiones del gobierno, de ahí que buscaran desde el principio el respaldo de las autoridades, sobre las que habrían de ejercer alguna influencia si querían ver prosperar sus proyectos planificadores. Sus relaciones con el Departamento del Distrito Federal y con la Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas fueron centrales para poder desarrollar su trabajo, siendo la segunda con la que lograron establecer una relación de colaboración y trabajo, esta dependencia auspició en 1930 la organización del Primer Congreso Nacional de Planificación y a su interior se creó en el mismo año la Comisión de Programa encargada de la planificación de la República y dirigida por el mismo Contreras.

Con este importante antecedente, se decretan durante el interinato de Emilio Portes Gil, las facultades del ejecutivo para la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República (LPGR) que se aprobó seis meses después, durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, ambos en 1930. Sin lugar a dudas fue este el primer instrumento legal que le dio a la planeación un impulso significativo a nivel nacional en este periodo.¹³³ En ella se mostraba una preocupación por alcanzar la integración del territorio nacional, una mayor coordinación de las autoridades y una mejor distribución y localización de los recursos económicos con que contaba el país; destacando la importancia de la descentralización, la complementariedad y el mejor aprovechamiento de dichos recursos, por lo que se fijaba como objetivo de la planeación nacional:

[...] coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa

¹³³ Algunas disposiciones legales que prepararon el camino a la promulgación de esta ley fueron: 1) el decreto que facultaba extraordinariamente al ejecutivo federal para expedir una ley para la creación de un Cuerpo Consultivo Oficial permanente y autónomo y la Ley del Consejo Nacional Económico expedidos en 1928 durante el gobierno de Calles; y 2) el decreto que lo facultaba otra vez para expedir una ley que derogara la Ley del Consejo Nacional Económico de 1928, así como el que facultaba al presidente para expedir una ley sobre planeación, ambos expedidos en 1930 durante el interinato de Portes Gil (SPP, 1985b).

nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras (SPP, 1985b: 382).

La ley se planteaba “la satisfacción de una vida más cómoda, más higiénica y más agradable, buscando dentro del bienestar individual el interés colectivo” (Idem: 381), a través de un programa que se habría de definir en base a un estudio previo del desarrollo ordenado y armónico. El modelo de planeación que dicha ley buscaba implantar en México estaba a la altura de los planteamientos occidentales contemporáneos, era una planeación que se constituía en una extensión del urbanismo, en una ampliación de su campo de acción territorial, tal como lo planteara Patrick Abercrombie (1936) o Gaston Bardet (1974), es decir, prevalecía una visión simplificada del territorio en el que las unidades más amplias eran el resultado de la sumatoria de las unidades menores:

Considerando:

Que hace más de medio siglo se inició este movimiento [el de la planeación] en varias naciones, significándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, provocando su embellecimiento, su circulación más perfecta y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche, en un periodo inmediato;

Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de allí, hasta intentar, lo que muchos países vienen emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional;

Que para corregir el descuido y la falta de orientación y educación que ha prevalecido entre nosotros, conviene formar programas que regulen nuestra vida funcional, social y económica;

Que entre estos problemas ocupará lugar preferente el del mejoramiento de las condiciones en que viven nuestras clases populares, [...] (SPP, 1985b: 381-382).

Su justificación se insertaba de lleno en un discurso conciliador, donde las partes solamente eran elementos sin dinámica, sin conflicto, desorganizadas pero que con decisión podrían encausarse en la mejor dirección, de ahí que la idea de planeación que se instituía con esta ley fuera presentada como una técnica neutra y racional, capaz por sí misma de sacar adelante al país. El instrumento mediante el cual se alcanzaría el objetivo era el *Plano Nacional de México* (PNM), entendiéndose por éste

un conjunto de documentos gráficos que expresarían ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales conformando un *Plano de Conjunto*, es decir, un documento base, “orientador de lineamientos generales y regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país” (Ídem). Este plano no era otra cosa sino un gran *Plano Regulador* que marcaría de manera sintética y bidimensional, las principales directrices de una política de desarrollo considerando las características del territorio.

Sin embargo, el territorio no dejaba de ser un “espacio vacío”, un conjunto de rasgos físicos que la geografía natural había moldeado y de la cual habría de beneficiarse la sociedad, es el territorio como recurso, sin actividades económicas, sin conflictos políticos, sin cultura, sin población; entonces un territorio nacional que habría que explorar, conocer y explotar de manera racional para sacarle la mejor ventaja posible. Por otra parte, al ser una ley general de la república, le reservaba un lugar en particular al DF y, desde la exposición de motivos se advertía que su planeación y zonificación urbana y regional era competencia del gobierno federal y que “la capital de la República, por su importancia, merece el más cuidadoso estudio de sus problemas para adoptar el mejor programa de acción posible” (Ídem: 379).

Entre los aspectos y estudios considerados para la elaboración del PNM, destacamos cuatro incisos que tienen implicaciones directas con la planeación urbana y/o con el DF:

II. La planeación y zonificación urbana y regional, así como la creación de Planos Reguladores del DF y Territorios Federales.

III. El plan de organización para el control del sistema hidrográfico del Valle de México.

VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del DF y Territorios Federales.

X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales de servicios públicos en toda la República.¹³⁴

Finalmente en el capítulo de Prevenciones Generales se establece que

Son de utilidad pública las obras que apruebe el C. Presidente de la República, de acuerdo con los estudios de la Comisión de Programa en relación con la formación del “Plano Nacional de México”. En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expropiar, mediante indemnización, para la ejecución de tales obras, los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios (Ídem: 384).

Con este primer documento se daba sustento jurídico a la intervención del Estado en materia económica y urbana. Es importante reiterar el lugar central que se le concedía a lo urbano, al DF y a la Ciudad de México en particular, como se alcanza a observar en un informe del presidente Ortiz Rubio en el que daba cuenta de la realización del Primer Congreso Nacional de Planeación y de la promulgación de

la Ley sobre Planeación General de la República, que crea la Comisión Nacional de Planeación como un cuerpo consultivo de la secretaria del ramo (de Comunicaciones y Obras Públicas), y en esta materia se han realizado diversos estudios y trabajos preliminares, abarcando la ciudad y el Valle de México (SPP, 1985a: 22).¹³⁵

Entre las facultades y obligaciones que se establecieron para la *Comisión de Programa*, a quien realmente apoyaría la *Comisión Nacional de Planeación*, podemos mencionar:

¹³⁴ Los otros aspectos considerados tenían que ver con: a) zonificación del país de acuerdo a las características, funciones y usos de cada una, para un mejor aprovechamiento de sus recursos; b) determinación de una red de vías de comunicación y transporte; c) definición de la ubicación y las características satisfactorias a cumplir en los puertos fluviales y marítimos, así como los “aeródromos”; d) programa general de aprovechamiento de las aguas y tierras que abarcan los proyectos de riego; e) lineamientos del programa de reforestación, de reservas forestales y parques nacionales en el país.

¹³⁵ En el capítulo III se establecía que la Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), era la encargada de “llevar a cabo los estudios, planos y programas”, con la colaboración de un cuerpo consultivo: la Comisión Nacional de Planeación, integrada por técnicos de las Secretarías y Departamentos de Estado, del DF y de los Territorios Federales, así como por representantes de 18 instituciones de tipo académica, de profesionistas, empresariales y otras. Entre las instituciones consideradas destacan: Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación, Universidad Nacional Autónoma, Academia Nacional de Historia y Geografía, Asociación de Ingenieros y Arquitectos, Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, Centro Nacional de Ingenieros, Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Unión de Propietarios de Casas.

- Promover y dirigir la ejecución de levantamientos topográficos y “foto topográfico”.
- Hacer el programa para la formación de planos catastrales.
- Estudiar y determinar los caracteres generales de la casa habitación mexicana, especialmente la de la clase trabajadora, industrial y campesina del país.
- Tener el carácter de cuerpo consultivo de los estados y municipios en la formulación de sus planes reguladores.
- Fomentar la creación de comisiones locales de planeación.
- Dirigir técnicamente la formación y el desarrollo de los programas que establezcan las Juntas de Mejoras Materiales.

Tres años después y bajo el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, se realizaron al menos cinco adecuaciones jurídicas que no necesariamente alteraron las disposiciones de la LPGR: tres en 1933 y dos en 1934: 1) el decreto que faculta al presidente para establecer un Consejo Nacional de Economía (CNE) como una figura nueva dependiente del ejecutivo; 2) la ley que establece el CNE y que abroga la ley correspondiente de 1928; 3) el reglamento de la ley y la convocatoria para la integración del CNE; 4) el decreto que modifica el reglamento de la ley de creación del CNE y; 5) el decreto por el cual se adiciona el reglamento de la ley de CNE.

Estas adecuaciones parecieran querer redireccionar el planteamiento de planeación establecido en la Ley, desde el urbanismo hacia la economía, ya que en el considerando de la Ley que creaba el CNE se planteaba:¹³⁶

Que la política del gobierno revolucionario se ha caracterizado por una tendencia constante de asociar progresivamente a la administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su más equitativa distribución.

Que hace mucho tiempo se viene manifestando una franca corriente de opinión en todos los sectores económicos del país, particularmente definida en el Primer Congreso Nacional de Economía, en el sentido de lograr la oportunidad de cooperar

¹³⁶ El otro motivo de las adecuaciones jurídicas era simplemente la creación del Departamento Agrario en 1934, posterior a la Ley del CNE de 1933.

con el Gobierno, aportando su consejo sobre las disposiciones que afectan la economía general (SPP, 1985b: 386).

Estas disposiciones recuperan el planteamiento de que el gobierno contara con un consejo consultivo en materia de economía, como ya se había planteado en 1928. Llama la atención que en este documento no se haga referencia alguna a la LPGR y a las comisiones de Programa y Nacional de Planeación, por el contrario pareciera que se abandona la idea de una planeación socioeconómica y urbano-territorial, para centrarse exclusivamente en la consultoría sobre aspectos prácticos del desarrollo económico.¹³⁷ Es factible suponer una cierta disputa entre los economistas que se venían desarrollando como profesionistas y los urbanistas planificadores dado que ambos se estaban presentando interesados por desarrollar un plan de desarrollo para la nación.

Es en base a lo estipulado en la LGPR que se elabora el *Plano Nacional* que data de 1931 y que, al parecer fue “archivado” por la Comisión de Programa de la SCOP por lo que nunca se implementó. Este documento más que ser un plan o plano de coordinación y dirección del “desarrollo material y constructivo del país” por parte del gobierno como lo planteaba la LPGR, puede ser entendido como el reglamento de dicha ley.¹³⁸ En él se establecen las bases conceptual y metodológica de la planificación que se proponía implementar y se profundizaba en una serie de aspectos que se abordaron a nivel general en la LPGR. Además se planteaban algunas recomendaciones técnicas para la elaboración de los distintos tipos de planos, y se definían los “reconocimientos” y estudios que se debieran de desarrollar para la elaboración del Plano Nacional.

Desde el inicio se definen y se caracterizan, tanto a la planificación como de la zonificación, siendo estos los dos instrumentos centrales de intervención oficial en el

¹³⁷ Al parecer dicho Consejo nunca llegó a reunirse a pesar de que se insistió en su conformación en los siguientes años. Durante el gobierno de Ávila Camacho se realizaron nuevas modificaciones a estas disposiciones legales.

¹³⁸ En el artículo 18 de la LPGR se establece que el ejecutivo de la Unión expediría los reglamentos de dicha ley, sin embargo, a la fecha no se ha localizado ningún reglamento de esta ley.

territorio que se reconocen. Para ambos se establecen tres niveles de planificación y zonificación: 1) de ciudades, 2) regional o metropolitana y 3) nacional; difiriendo, prácticamente, sólo en la escala en que se aborda cada una. Así, la planificación:

[...] es el control público, mediante una proyectación anticipada, del tratamiento físico de los terrenos de propiedad pública o privada y de lo que a ellos pertenezca, teniendo en cuenta el interés de la colectividad. Es básicamente un problema de composición y trazo en el más amplio sentido, resuelto con la acumulación de datos y la realización de objetivos previamente concebidos (Sánchez, 2002: 359).

La planificación de ciudades es entendida en términos de que todas las partes que las forman: calles, edificios, espacios abiertos, transportes y servicios, deben proyectarse para la ciudad entera como una unidad y no para cada manzana o para cada lote. La planificación regional difiere en su alcance territorial: al abarcar áreas extensas aún no desarrolladas en que sería factible evitar que en su desarrollo surjan condiciones que después serían difíciles de remediar, por lo que se considera que dicha planificación daría mayor oportunidad que la de ciudades para guiar el desarrollo de las mismas. Finalmente, en cuanto a la planificación nacional se plantea que ésta debe buscar el interés del país por sobre el de las ciudades o regiones.¹³⁹

El modelo de planeación adoptado establecía la necesidad de una programación a largo y corto plazo y, flexible para adaptarse a los cambios derivados del crecimiento físico y demográfico.

El programa de gran alcance, denominado Plano Regulador, debe establecerse primeramente y de acuerdo con el mismo, determinarse el programa a corto plazo que comprende los proyectos de realización inmediata para el mejoramiento de la comunidad.

Los programas que comprende la planeación deben estar respaldados por un reconocimiento oficial, sostenidos por informaciones estadísticas, sancionados por

¹³⁹ Este documento reconocía siete factores esenciales para la realización del Plano Nacional: 1) una comisión consultiva (la Comisión Nacional de Planificación), 2) una comisión ejecutiva (la Comisión de Programa), 3) un programa de acción, 4) la preparación de los planos, 5) educación al público, 6) la sujeción de las obras públicas y privadas a los planos adoptados, y 7) el financiamiento de las obras.

la opinión pública, y basados en métodos de acción apegados a los conocimientos económicos más modernos (Sánchez, 2002: 359).

Por otra parte la zonificación es definida como complementaria a la planificación, y es entendida como “el control oficial del uso de la propiedad privada y pública, para obtener el mayor bienestar colectivo”. A nivel urbano se consideraba que la zonificación debiera de dirigir el desarrollo de las construcciones dentro de un orden, asegurando los intereses comerciales; industriales y residenciales mediante la demarcación distritos o zonas para cada uno, considerando las condiciones de salubridad e higiene. A la zonificación regional se le atribuye el objetivo de mejorar el aprovechamiento de la tierra para el mejor provecho de los municipios comprendidos en la región; mientras que la zonificación a nivel nacional está definida en términos de un sistema de clasificación de la tierra para su mejor aprovechamiento tanto privado como público de los recursos naturales.

Adentrándonos en lo concerniente a la planificación de ciudades el Plano Nacional establecía como necesario desarrollar un conjunto de reconocimientos, entendidos como “estudios de conjunto y de detalle de las condiciones locales actuales y futuras” y que tenían que ver con: 1) Vías de comunicación de uso común, 2) Transportes, 3) Subdivisión de la tierra, 4)Facilidades de esparcimiento, 5) Uso de la propiedad, 6)Servicios públicos, 7) Arquitectura y 8) Financiamiento y administración; además de algunos estudios complementarios de orden físico, económico, social y legal.¹⁴⁰

Para cada uno de estos estudios de reconocimiento se detallaba una serie de temáticas particulares y variables a considerar para su realización, por ejemplo, en el inciso 5) Uso de la propiedad se establecía:

Distritos de uso y restricciones. Leyes actuales relacionadas con los edificios y sus usos, alineamientos, usos y alturas de los edificios; atrios y patios; perjuicios

¹⁴⁰ Se planteaba realizar estos mismos ocho estudios de reconocimiento para los planos regionales y el nacional con algunas especificaciones.

originados por falta de restricciones; necesidades y beneficios probables de la zonificación.

Utilizaciones peligrosas o nocivas. Ubicación de caracteres nocivos; control por medio de las leyes de zonificación y salubridad. (garajes y estaciones de gasolina, almacenes y fábricas de explosivos y combustibles, fábricas en las que se desprendan gases y humos; industrias que produzcan ruidos, etc.) (Sánchez, 2002: 365).

Por su especificidad jurídica, el tratamiento del DF aparece, al igual que en la LPGR, contenido en el Plano Nacional a la hora de definir los criterios para su formulación preliminar, destacando al mismo tiempo la preocupación por el manejo de las aguas en el Valle de México:

G) Para atender la planificación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito Federal y Territorios Federales, que por ser de jurisdicción de la Federación, quedarán comprendidos en el “Plano Nacional”, se procederá como ya se dijo al tratar de la planificación urbana y regional.

H) Dada la gran importancia que para la seguridad e higiene de la Capital de la República tiene el sistema hidrográfico del Valle de México, y las obras del desagüe del mismo, su control se ha hecho figurar en el “Plano Nacional”.

Para obtener una solución satisfactoria, permanente y definitiva del problema del desagüe del Valle, se hace indispensable que el sistema hidrográfico quede controlado por una sola dependencia del Ejecutivo. Conseguido esto, se necesita practicar estudios topográficos e hidrográficos lo más completo posible para proyectar un sistema de obras que pongan la Capital al abrigo de todo peligro; ya sea la invasión de las aguas pluviales de la cuenca o la falta de salida para sus aguas negras (Sánchez, 2002: 379).

Finalmente, el Plano Nacional incluía algunas consideraciones en torno a su versión preliminar, el establecimiento de audiencias públicas para su modificación, la formulación del plano final, su aprobación y difusión. Cabe destacar que el nivel de profundidad que este planteamiento exigía, tanto en sus estudios de reconocimiento, como en los complementarios, era tal que es difícil pensar que se pudieran haber realizado de manera sistemática, ya que la labor que se estaba encomendando a la Comisión de Programa se podía equiparar a la que se le asignó en su momento al Departamento de la Estadística Nacional.

Hasta aquí podemos ver cómo estos documentos que se fueron conformando como la estructura base sobre la que se pretendía sostener una política económica con

una dimensión territorial partían de una visión demasiado simplista de la conformación socioeconómica, en ella se puede apreciar una reduccionista de una realidad mucho más compleja, posiblemente los urbanistas mexicanos estaban demasiado entusiasmados con la posibilidad de ver realizados sus anhelos que construyeron un andamiaje demasiado endeble basado en métodos que sobredimensionaban los aspectos físicos del territorio, lo que los conduce a plantear esquemas espaciales y organizativos de una actividad que implicaba la conjunción de esfuerzos colectivos. Posiblemente haya sido que al querer tener una incidencia real sobre las estructuras decisorias hayan construido un modelo simplificado que les permitiera a las autoridades interesarse en ella y adoptarla, aunque como hemos visto en el capítulo 1, los argumentos que los urbanistas europeos esgrimían a favor de una planificación urbano-regional era bastante “ingenua” y las aproximaciones a la realidad carecían de un verdadero sustento científico como se pretendía.

Planificación y zonificación urbana

Sin embargo, se reconoce que el intento de incidir en la planificación a nivel nacional no fructificó puesto que el Plano no superó su condición de propuesta, tal como sucedería con el resto de los planes elaborados por dicha comisión para el DF. Sin embargo los trabajos continuaron y en enero de 1933 se promulgó la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California (LPZDF), en ella se consideraban como actividades de planificación: 1) la apertura de nuevas vías como calles, boulevares, vías, parques, etc.; 2) la rectificación, ampliación, alineamientos, prolongación y mejoramiento de actuales vías; 3) la subdivisión y lotificación de los terrenos de las poblaciones existentes; 4) la ampliación de poblaciones y la fundación de nuevos centros de población; 5) la creación de plazas, parques, jardines, campos de juego, estadios y reservas forestales; 6) la ubicación y construcción de edificios públicos como escuelas, mercados, cementerios, terminales (estaciones de ferrocarril, aeródromos, etc.), etc.; 7) la localización, construcción y mejoramiento de los servicios municipales como

abastecimiento de aguas, desagües, iluminación, ductos (electricidad, teléfonos, gas, vapor, etc.) limpia, incineradores, etc. (Sánchez, 2002a).

En general la LPZDF retomaba los planteamientos de la planificación de ciudades establecidos en la propuesta de Plano Nacional. Juan Gil en 1987 recordaba que:

En esta ley se estableció que el presidente de la República organizaría comisiones para desarrollar los estudios requeridos para la planificación y zonificación del Distrito Federal y de los territorios de Baja California con base en “planos reguladores”. La formulación de los planos estaría a cargo de la Comisión Nacional (sic) de Planificación [del DF], cuya finalidad era solicitar los datos para el desempeño de su cometido, realizar estudios y proyectos para formar dichos planos y aprobar, modificar o realizar estudios o proyectos que formularan las diversas dependencias (Gil, 1987: 396).

En febrero del mismo año se publicó el reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del DF y territorios de BC que estipulaba las normas a que deberían sujetarse todas las autoridades, proyectos y obras que participaran o tomaran parte de los mecanismos de planificación de la ciudad, reconociendo como autoridades en materia de planificación: al “presidente de la República; las Comisiones de Planeación; los comités ejecutivos (que las Comisiones en cada caso designen para la realización de obras determinadas); el Departamento del Distrito Federal, y el Consejo de Arquitectura del Distrito Federal” (Gil, 1987: 396 y Sánchez, 2002a), lo cual deja ver el presidencialismo que los pioneros de la planeación no podían descartar si querían ver prosperar sus proyectos, además de la estructura organizativa totalmente vertical en la que, por su puesto ellos mismo estarían y estuvieron.

En particular las Comisiones de Planificación tenían facultades para aprobar el Plano Regulador; el Reglamento de Urbanización; los planos y proyectos de urbanización o construcción de equipamientos deportivos, turísticos y de diversión; los planos y proyectos de vías y líneas de ferrocarril, tranvía y otros transportes; así como el reglamento de Zonificación y Construcciones (Sánchez, 200a). Con este

reglamento se pretendía dar mayor precisión a la planificación urbana a tal grado que se consideraban estudios a nivel de proyectos

Simultáneamente a los trabajos legislativos se desarrollaron una serie de estudios y propuestas de planificación urbana como el proyecto del Plano Regulador del DF (1933) que tomó como base el *Estudio preliminar del Plano Regulador para el Distrito Federal* realizado en 1932 (Sánchez, 2002a y 2002b).

En este documento se plantea la conveniencia de especificar una serie de problemas que la Comisión de Planificación del DF debería considerar a la hora de formular el “Plano Regulador del Distrito Federal”: 1) población, 2) zonificación, 3) sistema circulatorio y medios de transporte, 4) sistema de parques y jardines, campos de juego, estadios y reservas forestales, 5) servicios municipales, 6) la casa-habitación, 7) recreación, 8) arquitectura, 9) financiamiento y 10) legislación.¹⁴¹

Para cada uno de estos problemas el proyecto de Plano Regulador establecía un conjunto de estudios y proyectos a realizar con diferentes características y distintos niveles de elaboración, por ejemplo, en población se consideraba: El desarrollo y mejoramiento de nuevos centros poblados en los suburbios del Distrito Federal: i) Ciudad universitaria, ii) Ciudad militar, iii) Zonas industriales, iv) Zonas obreras, v) Zonas agrícolas; o la creación de “ciudades satélites” con todas sus funciones y necesidades propias.

¹⁴¹ Realiza estudios de arquitectura en Nueva York hasta 1925; propuso en el Congreso Internacional de Planificación desarrollado en esa ciudad, organizar un congreso en México (se realizó en 1938).

Se desempeña como profesor en la Facultad de Arquitectura de la universidad Nacional de México en la Ciudad de México (1925-1938); jefe de la Comisión de Programa de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) que terminó sus funciones en 1932,¹⁴¹ participa en los trabajos de formulación y promulgación de la LPGR (1930)¹⁴¹ y la formación del Plano de Conjunto de la Ciudad de México y sus Alrededores; Presidente de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (1927-1928); organizador del 1er Congreso Nacional de Planificación en 1930; miembro de la Fundación Mexicana de Planificación (quien publica su trabajo).

Entre 1932 y 1934 realiza gestiones ante el Ministro de Hacienda Alberto J. Pani, quien le encomienda la formular la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California (1933/1936);¹⁴¹ participa en la Comisión de Planificación del DF (1933) y funge como asesor técnico del Comité Ejecutivo de las Calles de San Juan de Letrán que tuvo a su cargo su ampliación.

Para el apartado de zonificación se consideraban 10 tipos de zonas específicas en el DF: 1) zonas residenciales de varios tipos, 2) zonas comerciales, 3) zonas industriales, 4) zonas militares, 6) zonas educacionales incluida la ciudad universitaria, 7) zonas agrícolas, 8) zonas de uso “No limitado” 9) zonas forestales y 10) centros cívicos. En lo que respecta al sistema circulatorio y medios de transporte que comprendía lo referente a 1) arterias principales, boulevares y vías-parques; 2) cales secundarias de diversos tipos; 3) canales y lagos; 4) medios de transporte y 5) Estaciones terminales; se incluían “los proyectos principales contenidos en el Estudio Preliminar -1932- del Plano Regulador del Distrito Federal” y que tenían que ver con la apertura de vialidades nuevas, el ensanche y acondicionamiento de las existentes y la continuidad de las mismas hacia zonas de nueva creación.

En este proyecto de Plano Regulador se recoge y expresa en toda su magnitud lo que se había estado constituyendo desde hace varias décadas como los campos fundamentales del urbanismo planificador, en el se proyectan ya un conjunto de intereses que, siendo parte de la ciudad, ahora se presenta de manera conjunta con la intención de incidir en ellos integralmente. La conjunción de los elementos físicos de la ciudad y la consideración de algunos aspectos sociales, deja ver ya ese carácter “científico” que el urbanismo decimonónico buscaba tener, claro sin poderse desprender de su gran beta cognitiva: la arquitectura, de ahí que se pueda reconocer en su expresión gráfica la vieja tradición urbanística del Arte urbano.

Pero los avances proyectuales no eran suficientes para posicionar la disciplina, habría que reforzar los aspectos orgánicos que le permitieran institucionalizarse, erguirse como parte fundamental de las estructuras de poder del Estado y en este sentido en 1936 se aprueba una segunda Ley de Planificación y Zonificación del DF y Territorios de Baja California, que considera los mismos instrumentos más la creación de una Comisión Mixta de Planificación con el fin de que se hiciera cargo del proceso técnico de la planificación; además establecía que todas las obras deberían de desarrollarse con base a planos que agrupados conformarían el Plano Regulador del DF.

Uno de los principales cambios que se establecían en la Ley de Planeación de 1936 era la creación de un organismo auxiliar de la Comisión Nacional de Planificación, la cual funcionaba como el organismo regulador de todas las funciones de planificación en el Distrito Federal. Se modificó la organización de la citada comisión, constituyéndose además la Comisión Mixta de Planificación, cuya finalidad era preparar y revisar los proyectos, presupuestos, estudios económicos y programas de financiamiento de las obras consideradas como necesarias, vigilar dichas obras y fijar las normas sobre las cuales se desarrollaría la planificación. En otros términos, la ley creó un organismo encargado de llevar a cabo el proceso técnico de la planificación, no atendido por la Comisión Nacional de Planificación por su carácter meramente consultivo y por tanto, político (Gil, 1987: 396).

En ese mismo año se reglamentó dicha ley, estableciéndose como autoridades en materia de planificación nuevamente al presidente de la República, el jefe del DDF, el director de Servicios Urbanos y Obras Públicas del Distrito Federal, la Comisión Nacional de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación y los comités ejecutivos.

Para cerrar, hemos tomado como referencia el trabajo *La planificación de la ciudad de México. 1918-1938*, que Carlos Contreras presentó al XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación, celebrado en esta ciudad y organizado por la Fundación Mexicana de Planificación en 1938 y que da cuenta de los estudios sobre la Ciudad de México que había realizado, tanto en Nueva York (1918-1925) como en México (1925-1938), resumiendo 20 años de su trabajo en la “elaboración de planos de conjunto y de detalle” como él mismo lo expresara. El trabajo está organizado a partir de la presentación de seis planos que a continuación se abordan.

El primer plano es el Estudio Preliminar de 1927, y en él se destaca la importancia de consolidar un sistema vial en la ciudad a partir del desarrollo de dos anillos de circunvalación: uno interno que rodee a la zona histórica de la ciudad, y uno externo, esto con el fin de lograr “la acentuación del sistema arterial importante de la ciudad de México”, destacándose “la creación de un Boulevard de circunvalación exterior” (Contreras, 1938: 5).

El Plano 2 es considerado por el autor como el primer estudio hecho con carácter de Plano Regional del DF (1932). En él se proponen nuevamente la creación de dos boulevares de circunvalación: interno y externo; la creación de Vías-Parques; de parques a lo largo de Insurgentes y en la colonia Del Valle; la ampliación de parques y “la acentuación marcada de los seis ejes Norte-Sur más importantes de la ciudad de México”: 1) Río Consulado-Calz. Chapultepec-a San Ángel; 2) Guerrero-Bucareli-Calz. De la Piedad; 3) Av. Insurgentes; 4) Santa María La Redonda-San Juan de Letrán-Niño Perdido; 5) Guadalupe-Misterios-20 de Noviembre-San Antonio Abad-Tlalpan y 6) Imprenta-Balbuena.

Según el autor una parte importante de su propuesta es el plantear la “solución de conjunto del problema ferrocarrilero de la ciudad de México”, para lo que se propone la creación de estaciones de carga y de pasajeros, una zona industrial y una colonia obrera, suponemos que para los ferrocarrileros aunque no se especifica.

En el Plano 3: Plano de la Ciudad de México y sus alrededores (1933) se incluye esta ciudad y el DF así como las arterias importantes de circulación que entran y las atraviesan, siendo esencialmente seis: 1) La entrada de Laredo; 2) La de Veracruz (Texcoco); 3) La de Puebla; 4) Acapulco; 5) Toluca y 6) La que va al Noroeste hasta el centro de la República (Contreras, 1938).

Se reitera la idea de los boulevares de circunvalación y las Vías-parques; la solución al problema ferrocarrilero mediante la construcción de la Estación Central-Terminal de Paso de pasajeros, la Estación de camiones foráneos, la Estación de carga y la Zona industrial. Además se incluyen una Zona agrícola-forestal del norponiente; el Gran Canal, Puerto Aéreo, Peñón de los Baños y el Pedregal convertido en Parque Nacional.

Para el Plano 4: Plano de la Ciudad de México (1938) se incorpora la idea de “conservación y respeto esencial a la traza original de la ciudad”, la acentuación de la circulación Norte-Sur y Oriente-Poniente, la creación de estaciones de transporte

y de la zona industrial que incluye la zona de habitaciones obreras.¹⁴² En el Plano 5: Planificación de la ciudad de México (1938) se da mayor detalle a lo anterior y se reitera el planteamiento de conservación de la traza original y del núcleo central (zona monumental y tradicional).

Además se plantea la creación de zonas verdes de arboleda, jardines, plazas y parques, así como la limpieza de construcciones adosadas a monumentos coloniales; mientras que en el Plano 6: Estudio de trazo y planificación de la ciudad de México (1938) se describen una serie de intervenciones arquitectónicas y urbanísticas puntuales en el núcleo central de la ciudad referidas a 108 estudios:

- 3 grandes vialidades
- 7 estudios en la zona norte (4 viales)
- 11 vialidades oriente-poniente
- 10 vialidades norte-sur
- 2 diagonales
- 7 plazas
- 5 parques
- 4 vías-parques
- 35 monumentos con arreglos de conjunto
- 9 mercados, ampliación y arreglos de conjunto
- 4 intervenciones en otros núcleos con arreglos de conjunto
- 11 cruceros.

Finalmente el autor incluye a manera de conclusiones un conjunto de tesis básicas que pretendía se pudieran establecer como “un criterio que sirva de guía en el análisis futuro que deberá hacerse de todos y cada uno de los proyectos planteados en el estudio de conjunto de la planificación de la ciudad de México a escala 1:2000”

¹⁴² Se encontraba en estudio por parte de la Unión de Arquitectos Socialistas, y que formaba parte de los estudios que realizaba la Fundación Mexicana de Planificación.

(Contreras, 1938: 29) y que incluimos aquí de manera extensa ya que consideramos sintetiza el sentido de todas las propuestas desarrolladas en la década de los treinta.

- Debe conservarse y respetarse la traza original de la ciudad de México, limitándola con un marco de cuatro amplias avenidas.
- Deben crearse circunvalaciones amplias.
- Deben crearse todas las vías-parques propuestas, que le darán una personalidad vigorosa a la ciudad de México.
- Dentro del primer boulevard de circunvalación debe conservarse el trazo cuadrículado dominante y acentuar las avenidas principales norte-sur y oriente-poniente, ampliándolas gradualmente pero con generosidad técnica.
- Pocas deben ser las nuevas avenidas que se abran; pero como éstas deberán ser amplias.
- En los sectores formados por las arterias principales es indispensable hacer resaltar los edificios y monumentos históricos y arquitectónicos importantes, librándolos de todas las construcciones adosadas a ellos y crear en su alrededor jardines y plazas que le den perspectiva.
- Es necesario crear suficientes plazas de estacionamiento y plazas y jardines siempre que se presente una oportunidad de hacerlo.
- En la solución del problema de la habitación urbana es conveniente buscar la solución lenta, gradual y progresiva adecuada a nuestro medio y forma de vivir, materiales de construcción y capacidad económica.
- Es preciso demostrar que es conveniente la descentralización y que en vez de rascacielos y soluciones a la “Le Corbusier”, quizás nos convenga más arrasar las manzanas de construcciones miserables e indeseables, reconstruyendo en ellas núcleos de habitaciones de 1, 2 y 3 pisos con amplios jardines y espacios abiertos y con fácil acceso y cerca del centro de la ciudad para que los empleados y trabajadores que forman un grupo numeroso puedan ir a comer a sus casas a pie en vez de hacer ese penoso recorrido en tranvía o camión, congestionando con duraciones variables de 20 a 60 minutos.
- Estudiar y resolver el problema del tráfico como problema de coordinación de todos los sistemas de transporte.
- Organizar un Instituto de Planificación y de Habitación con elementos económicos suficientes para abordar el estudio serio, técnico y organizado de todos estos problemas bajo un programa con bases sólidas, técnicas y económicas.
- Encomendada esta labor a elementos capacitados podrá realizarse la importante labor que pueda llegar a hacer de la capital de la República una ciudad limpia, digna, responsable, cómoda y bella (Contreras, 1938: 29).

Con lo anterior queda descrita una forma de ver la planificación, modelo que se retomaría años después en esta ciudad de manera fragmentada, sin que se pudiera consolidar un sistema coherente de instituciones e instrumentos de planeación que permitieran conducir su desarrollo urbano, posiblemente aquí se ponía de manifiesto la gran contradicción de la planeación urbana: su vínculo con el poder.

La relación entre las aspiraciones y proyectos personales del urbanista chocan con los intereses del poder, sea este político o económico o con ambos, de ahí que los urbanistas planificadores del siglo XIX hayan tenido que buscar las maneras de hacer coincidir ambos intereses, en algunos casos esta fórmula ha prosperado, en otras no.

Pero cercanamente a estos ejercicios, se intentó establecer a nivel nacional un instrumento que pudiera conducir el desarrollo de la nación según unos y un instrumento de política de gobierno según otros, en ese nivel intermedio podemos colocar al primer Plan Sexenal, el de Cárdenas, en tanto a él le correspondía ejecutarlo, el del PNR según su autoría institucional.

El Plan Sexenal de Gobierno en el cardenismo

En el diseño del primer Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940 (PSG), concurren: el gobierno de la República, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR y la Segunda Convención Nacional Ordinaria de este partido reunida en diciembre de 1933.¹⁴³ El propósito por el cual se consideró conveniente elaborar dicho plan quedó plasmado desde el inicio del documento que se presentó a la Convención:

Cumplida la misión inicial del Partido Nacional Revolucionario, que consistió en reunir los grupos, antes dispersos, de la Revolución, como preámbulo necesario para el encauzamiento del orden institucional de la República [...], ha llegado el momento para nuestro Partido de procurar alcanzar un estadio más alto, en el cual su acción política y su gestión económica y social produzcan resultados más fecundos para la colectividad mexicana.

¹⁴³ El presidente Abelardo Rodríguez designó una Comisión Técnica de Colaboración que elaboró el Proyecto de Plan; en su integración participaron los secretarios, de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani; de la Economía Nacional, Primo Villa Michel; de Comunicaciones y Obras Públicas, Miguel M. Acosta; de Educación Pública y Bellas Artes, Narciso Bassols; y el jefe del Departamento del Trabajo Juan de Dios Bojórquez. Por su parte el Partido Nacional Revolucionario a través de la Comisión de Programa elaboró la ponencia a partir del Proyecto de Plan presentado por el gobierno y que el CEN presentó en la Convención Nacional de 1933. Esta Comisión estaba integrada por Lázaro Cárdenas, Carlos Riva Palacio, Gabino Vázquez, Enrique Romero Courtade, José Santos Alonso, Jenaro V. Vázquez, Gonzalo Bautista, Ezequiel Padilla, Ángel Alanís Fuentes, Francisco Moctezuma y Francisco Trejo. Finalmente la Asamblea de la Segunda Convención Nacional del PNR designó una comisión dictaminadora encargada de recoger las observaciones hechas al documento y elaborar la versión definitiva que aprobó la Convención (SPP, 1985b).

Esta evolución comprende el propósito de enmarcar sistemáticamente la política del Partido en programas meditados a conciencia, elaborados con sereno conocimiento de las realidades nacionales y llevados hasta la extensión que señalen la posibilidad de acción de los gobernantes [...]. Ahora bien, el centro vital de todo buen régimen de gobierno es un programa común, porque establece los compromisos del Partido con el pueblo y las responsabilidades de los gobernantes ante la nación y ante su partido, [...] (SPP, 1985b: 191-192).

Este mismo documento estipulaba la concepción y función que el Estado mexicano debía desempeñar y cumplir mediante la implementación del PSG:

la tesis en que debe fundarse el plan de gobierno [...] es, unánimemente, la de que el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público (SPP, 1985b: 192).

Algunas otras ideas contenidas en la exposición de motivos del Plan, tienen que ver con reconocer que el país entraría, con la implementación del mismo, en “la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida”; además, se pretendía que el Plan entrara en vigor el primero de enero de 1934. En este sentido, y tras haber sido designado por la Asamblea del Segundo Congreso Nacional Ordinario del PNR como su candidato a la presidencia de la República, el general Lázaro Cárdenas planteó que “para que puedan realizarse en su integridad los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidas en el Programa de Gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acaba de aprobarse”, se requería de una “plena interpretación revolucionaria de las leyes”; agregando que para la realización de un conjunto de planteamientos económicos y sociales, protestaba “luchar para llevar a la práctica todos estos anhelos, que representan integralmente el programa del Partido Nacional

Revolucionario, dictado por la Revolución misma e impuesto por el pueblo, constituido en árbitro de sus situación” (SPP, 1985b: 230-231).¹⁴⁴

El primer Plan Sexenal de Gobierno del PNR estaba organizado en 13 apartados correspondientes a los grandes problemas que la nueva administración debería atender. Destacan por su trascendencia los apartados referidos al problema agrario, la nueva organización y promoción agrícola, la irrigación y las riquezas pecuaria y forestal; en este sentido el Plan afirmaba que “el problema social de mayor importancia en nuestro país es, sin duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y a su mejor explotación”, por lo que el Partido señalaba como primordial “el seguir dotando de tierras y aguas, sin excepción alguna, a todos los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades” y para tal fin se establecían la creación de nuevas instituciones y se comprometían recursos económicos. Sin embargo, se reconocía que el problema no se terminaba con el reparto, sino que además habría que reorganizar al sector agrícola para elevar su producción mediante la capacitación y la dotación de obras de irrigación.

El capítulo referente a la Economía Nacional deja ver el sentido del proyecto nacionalista característico de la gestión cardenista:

La necesidad de hacer de nuestro país una organización coordinada en un sistema económico propio, que garantice el abastecimiento adecuado de sus habitantes, no es el resultado de un impulso de nacionalismo meramente sentimental, sino consecuencia de las transformaciones, operadas en la estructura económica y en las relaciones mercantiles de todos los países.

El Partido Nacional Revolucionario está cierto de que un arreglo internacional que coordinara las actividades económicas de todos los pueblos y que determinara la obligación de producir de acuerdo con las necesidades de todos y las posibilidades naturales y técnicas de cada cual, organizando al mundo en un sistema de economías regionales, no sólo no

¹⁴⁴ Cabe resaltar que el PSG fungió como el documento basé de la campaña electoral de Cárdenas: “la gira que hice por toda la República me ha permitido conocer y estudiar todos estos distintos problemas que la Revolución Mexicana tiene enfrente, a los que atenderé con preferencia [...] de acuerdo con las aspiraciones que tiene el proletariado y que ya están contenidas en el Plan Sexenal, que servirá de norma a mi gobierno” (SPP, 1985a: 26).

competitivas, sino complementarias, conduciría a la paz económica y al bienestar de los hombres. Pero ante la actitud mundial, que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el Partido Nacional Revolucionario considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico, como un recurso de legítima defensa, sin que contraiga por ello ninguna responsabilidad histórica (SPP, 1995b: 207).

Así mismo, se planteaba desde entonces la necesidad de nacionalizar el subsuelo como parte de las políticas de regulación de la explotación de los recursos naturales y la comercialización de sus productos. La intervención del Estado en la producción y distribución de mercancías es incorporada como una medida tendiente a mantener “el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores”, de modo que se reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país”. De igual manera se consideró importante fomentar la organización de cooperativas de consumidores a fin de mejorar sus condiciones de vida.

Para el caso de las comunicaciones y obras públicas, el PSG consideraba como apremiante la construcción de caminos, principalmente con fines económicos; la ampliación del sistema ferroviario; el fomento a la aviación mediante subsidios; y la creación de una marina mercante y la construcción de puertos. De manera particular se establece que:

El Departamento de Distrito Federal cooperará para concluir y conservar las obras de desagüe del Valle de México, para la reforestación de las zonas comarcanas y para la adopción de las medidas necesarias para evitar que el vaso del Lago de Texcoco, desecado en parte, siga constituyendo un daño para la salud pública. Además prestará particular atención a las obras de captación y distribución de aguas potables, y a las de saneamiento y pavimentación, procurando que su importe no gravite exclusivamente sobre la generación actual, sino adoptando procedimientos que distribuyan el elevado costo de estas obras en varios años (SPP, 1985b: 212).

En materia de salubridad pública se consideraba necesario aumentar el presupuesto destinado a tal fin y su concentración en el interior de la república, ya

que la “ciudad de México ha recibido una atención constante en materia de salubridad y son más apremiantes las necesidades sanitarias de los Estados”. Destaca el hecho de que se le atribuya a los ayuntamientos el promover “el establecimiento de los servicios públicos fundamentales: de agua y saneamiento, de mercados y rastros, de hospitales y maternidades” y que los gobiernos estatales debería cooperar con ellos (SPP, 1985b: 214). Para educación se confirmaba la convicción de que el Estado asumiera su control por encima de los particulares, principalmente en los niveles de primaria y secundaria; el aumento progresivo del presupuesto destinado a este rubro y su traducción en un mayor número de planteles educativos.

Finalmente se destinó un capítulo a las Obras Constructivas de las Comunidades en el que se planteaba que éstas formarían programas para emprender obras referentes a la construcción de escuelas; campos deportivos; granjas escolares; pequeñas empresas de irrigación; carreteras vecinales; reforestación; y servicios públicos de introducción de agua, drenaje, mercados, rastros, hospitales, casas de maternidad; así como otras obras de interés público.

Con todo lo expuesto queda claro que el primer Plan Sexenal es un programa de gobierno, es decir, un programa de trabajo que destacaba las principales líneas de acción que el gobierno entrante debiera considerar; que dicho plan no contaba con una perspectiva socioeconómica y territorial que pudiera relacionarlo con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Sin embargo, pareciera que el gobierno de Cárdenas tomó como base de su gestión los planteamientos establecidos en él. Gerardo Sánchez plantea en estos términos la importancia del Primer Plan Sexenal:

Indudablemente el sexenio cardenista alcanzó avances notables en rubros como educación, energéticos, comunicaciones, reparto de tierras, crecimiento industrial, etcétera, sin embargo, fue evidente que en los avances pesó más el trabajo realizado por la figura del general Lázaro Cárdenas que las posibilidades brindadas por el Plan, pese a las líneas trazadas por éste. Y es que el Plan Sexenal, adversamente era un conjunto de preceptos con carácter indicativo cuyos ámbitos de acción

estaban circunscritos de manera exclusiva a las acciones del gobierno; en tanto el documento dejaba la dinámica de las distintas actividades del sector privado, a la voluntad del mismo (Sánchez, 2002a: 280-281).

Sin embargo, el mismo Lázaro Cárdenas consideraba que “las actividades y labor constructiva realizada por las dependencias del ejecutivo Federal, sobrepasaron el Programa de Gobierno”. En este sentido se ha planteado que “el gasto destinado a sanidad y asistencia pública fue mayor a la meta establecida en el Plan”, contribuyendo a que la tasa de mortalidad disminuyera en la década, mientras que en educación la meta fijada no se obtuvo, aunque el analfabetismo descendió en 8 puntos porcentuales en el mismo periodo(SPP, 1985a: 30).

Como parte sustancial para la implementación del PSG, el 30 de diciembre de 1935 el presidente Lázaro Cárdenas, a menos de un mes de haber tomado posesión, decreta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (LSDE), en la que se reorganiza la administración de la Federación. Destacan para los fines de este trabajo las atribuciones concedidas a la Secretaría de Gobernación en materia de política demográfica; a la Secretaría de la Economía Nacional en lo correspondiente a la generación de estadísticas y catastros de recursos, el control e intervención en materia de producción, distribución y consumo que afecten al país, así como en materia de comercio e industria.

Por su parte a la Secretaría de Agricultura y Fomento se le dieron atribuciones para dirigir, organizar y controlar los “estudios geográficos y cartográficos de la República” así como las “exploraciones geográficas”, además de los asuntos concernientes a la colonización y a la dirección, control, administración y reglamentación del aprovechamiento de las aguas nacionales, entre otros. El artículo 8° de esta ley establecía que a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas le competían las comunicaciones terrestres, por agua y aéreas; las obras públicas referidas a la construcción, reconstrucción y conservación de carreteras y caminos federales y estatales; el otorgamiento de concesiones para la construcción y explotación de los mismos y de “permisos para ruta, para pasajeros, express y

carga”; así como la “construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las otras de utilidad y ornato costeadas por la Federación” y finalmente la “jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México” (SPP, 1985b: 401-402).

En lo que respecta a los Departamentos, se establecía que le correspondía al Departamento del Distrito Federal el gobierno de la entidad de acuerdo con su respectiva Ley Orgánica. Destacan además en esta ley el artículo 23 que obligaba a los secretarios y jefes de departamentos a presentar a la Presidencia de la República un programa de trabajo anual a desarrollar.

Desde nuestra perspectiva, se ha sobre dimensionado el papel del primer Plan Sexenal, la pretensión de incluirlo en los antecedentes de la planeación urbano-regional ha omitido su carácter de plan de gobierno, se ha omitido que este no fue diseñado por Cárdenas sino heredado por el partido como mecanismo para acotar su desempeño a ciertas áreas que se consideraban importantes, en él se alcanza a ver ya una inclinación por la economía, aspecto fundamental para el desarrollo de la nación, el territorio logró colocarse pero no pudo ser la dimensión que dirigiera su diseño. La planeación urbano-regional como dispositivo de intervención sobre el territorio tenía una gran posibilidad de institucionalizarse en este último trayecto de conformación del Estado, en conformarse en una parte importante del control que el Estado estaba buscando en todos los procesos sociales, políticos y económicos, lo logró, aunque solamente momentáneamente; tras la salida del cardenismo y la reformulación del proyecto político del Partido Revolucionario, la planeación pasó a un segundo plano, manteniéndose algunas de las figuras diseñadas el cerrase el siglo, pero sin posibilidad de incidir realmente en la conducción de los asuntos públicos nacionales y locales. Finalmente, hemos introducido la última experiencia de esta planificación, como una constatación clara de su conclusión.

Unidad nacional y desarrollo económico

El inicio de la gestión del presidente Manuel Ávila Camacho se hizo acompañar de cambios en la definición de la política de estado, en las formas de conducción del gobierno, en su relación con los diferentes sectores sociales y en el modelo de desarrollo que debiera de impulsarse en el país.

Tomando como referencia la ruptura y el abandono de la “política de masas” del cardenismo y su sustitución por una crecientemente favorable a la nueva burguesía industrial, es que se puede entender a estas como parte de las manifestaciones de una etapa de transición entre el populismo posrevolucionario, promotor del nacionalismo revolucionario y el siguiente régimen que favoreció abiertamente a la iniciativa privada, bajo el auspicio del desarrollo nacional, como lo fue el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952).

Así, desde su precandidatura, Ávila Camacho daba por concluida la Revolución Mexicana y manifestaba que en 30 años se habían “derrumbado esas murallas de privilegios que hacían imposible una economía justa, en la que los mexicanos pudieran sentirse los libres constructores de su propia patria” (Ávila, 1939: 9), y que ésta había entrado en un periodo de franca construcción nacional, con el objetivo de “crear por todos los medios compatibles con la justicia económica, un régimen de abundancia, desarrollando la riqueza potencial de nuestro país” (Idem).

Al considerarse que las etapas de destrucción/reconstrucción, por las que transitó la Revolución, se habían agotado, el proyecto político del presidente requería de un nuevo discurso que sustentara ideológicamente la actuación del estado tanto en lo económico como en lo político. En el ámbito económico se configuró la necesidad imperiosa de sacar al país del atraso y conducirlo hacia su desarrollo:

Necesitamos construir, producir, industrializarnos, aprovechar nuestros recursos naturales, las grandes extensiones de nuestras feroces tierras inexploradas, nuestras riquezas hidráulicas, nuestras grandes riquezas del subsuelo, desarrollando nuestras pequeñas industrias; afirmando la economía agrícola del

ejido; impulsando la explotación de la pequeña propiedad; rescatando con la irrigación grandes extensiones improductivas; construyendo nuestra marina mercante; organizando un crédito abundante, accesible a todo mexicano que lo merezca; fomentando en el máximo de nuestra capacidad las pequeñas presas; fundando en el mayor número de parcelas ejidales que se otorguen en patrimonio familiar, la fecunda economía de la granja; consolidando las explotaciones colectivas ya establecidas; mecanizando nuestra civilización y propulsando una producción creciente, una entusiasta creación de la riqueza nacional, bajo las normas de la justicia distributiva (Ávila, 1939: 11).

El nuevo discurso a favor del desarrollo económico, se conjugó con el propósito de la reconciliación de los diferentes sectores de la sociedad (colaboración de clases), por lo que la figura de la unidad nacional, emerge como un elemento constitutivo de la ideología posrevolucionaria.¹⁴⁵ Se pretendía que el desarrollo nacional requería de “la intensa colaboración de todos los factores de la producción de la riqueza” (Ávila, 1939: 11). El Segundo Plan Sexenal de Gobierno reflejaba también este espíritu interclasista:

El movimiento revolucionario ha llegado a un punto en que si bien tiene una amplísima tarea que cumplir en el futuro, no teme ya por sus conquistas fundamentales, que para asegurarlas están las organizaciones del proletariado, el Ejército Nacional y las instituciones políticas mismas. De ahí que pueda convocar sin peligro, a la obra común de promover el desarrollo de la economía, a cuantas fuerzas existan en la Nación, y respetar sus móviles de beneficio particular si los persiguen en la medida en que ayuden a la construcción y el progreso de la patria. Garantizados, como lo están, los derechos del trabajo, la iniciativa privada no encontrará en el Plan Sexenal ni trabas ni hostilidades (SPP, 1985: 274).

Es el Segundo Plan Sexenal de Gobierno 1940-1946 (SPSG), elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y aprobado en 1939 por su Asamblea Nacional, el documento que da cuenta del interés por dar una cierta continuidad a la política económica impulsada por el régimen cardenista. Al reconocer el papel protagónico del estado en la transformación de la estructura social y los logros obtenidos durante la gestión saliente, el PRM buscaba asegurar, su permanencia en el poder y continuar con unas políticas de gobierno similares:

¹⁴⁵ En su discurso del 29 de octubre de 1939 Ávila Camacho establecía que “La lucha de clases existe y debe existir; pero debemos librarla en el seno de la ley, con la resolución de encontrar el camino de colaboración, si no queremos retroceder a la pobreza permanente y volver a los ciclos de la violencia y la tiranía” (Ávila, 1939: 12).

No es, entonces, un mero requisito de la técnica moderna del gobierno lo que impulsa a planificar las actividades del Estado, sino principalmente un deber revolucionario de prolongar la trayectoria del pueblo hacia sus objetivos últimos (SPP, 1985: 274).

Cabe destacar que el segundo Plan Sexenal, es un documento que poco se ha trabajado a la hora de analizar la historia de la planificación económica de México; en este sentido, Arturo Guillén (1971) retomando lo publicado por la revista *Política* en 1964, considera que dicho plan no contiene una planificación de la economía nacional ni de la distribución de la riqueza, sino exclusivamente una planeación de la acción gubernamental, lo cual es cierto para los dos primeros planes sexenales.¹⁴⁶ Ambos ejercicios fueron concebidos como planes de gobierno, elaborados por un partido político para dar ciertos lineamientos a la política económica y social, enmarcados dentro de una declaración de principios.¹⁴⁷

En el dictamen del proyecto de Plan, se deja en claro que se buscaba “normar de manera general la política del gobierno de la República” (PRM, 1939: 39-40).

[...] como no se trata de un programa detallado y rígido que expusiere con rigor todas y cada una de las actividades por realizar, lo cual sería obviamente indeseable, sino de una verdadera norma general, trazada a grandes líneas y sólo particularizada allí donde lo concreto pueda asegurar exactitud a la realización de los principios generales (Ídem).

Es por esto que los ejercicios de planificación representados por los dos primeros planes sexenales, deben de ser circunscritos dentro de una perspectiva analítica que los redimensione en un contexto político y económico a nivel mundial, donde la pertinencia de una intervención planificada del estado en la economía e incluso en el territorio, aunque sea de manera velada, era reconocida y aceptada ampliamente, ya

¹⁴⁶ Habría que destacar el hecho de que en la toma de protesta de Ávila Camacho como candidato del PRM, en la misma Convención donde se aprobó el Plan, se le pidiera cumplir y hacer cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del partido y en caso de resultar electo, “realizar íntegramente el Plan Sexenal aprobado por ésta Asamblea” (PRM, 1939: 19).

¹⁴⁷ Consideramos que la apreciación que hizo Guillén de este plan estuvo sesgada por: 1) la contundencia de la labor social del gobierno de Cárdenas y su apego al primer Plan Sexenal; 2) la crítica “mezquinamente tecnocrática” (Guillén, 1971: 58) hecha por Miguel Wionczek en 1966, y que descalifica totalmente ambos planes por no contener una clara definición de los procedimientos e instrumentos que permitieran guiar el desarrollo económico del país como pudiera esperarse en la actualidad de un plan con dichas pretensiones y 3) el abandono que rápidamente hiciera Ávila Camacho de dicho plan.

sea bajo la figura de una planificación centralizada o de una indicativa, en el sentido en que Guillén estableció:

La planificación indicativa no pretende suplantar al mercado como mecanismo asignador de recursos. El plan desempeña un papel secundario. Tiene exclusivamente un papel orientador: *es un soporte del mercado, no la base del sistema económico*. Las decisiones económicas *finales* siguen siendo tomadas por los empresarios privados en función de sus intereses particulares (Guillén, 1971: 27).

Así, el SPSG debe de ser juzgado, al igual que el anterior, como un ejercicio de planeación indicativa impulsado por un estado que, como dice el mismo Guillén, era el representante de una amalgama de fuerzas sociales y políticas que no pretendían sustituir el régimen vigente.

En cuanto a los problemas urbanos y las políticas para el Distrito Federal, tenemos que de los catorce capítulos que componen el Plan, es el penúltimo capítulo el que nos interesa en particular: *Departamento del Distrito Federal*, aunque haremos referencia a algunos otros en los que los problemas urbanos y de planeación se encuentran diluidos. El capítulo referente al *DDF*, es el único que establece acciones para un territorio en particular, lo que pone de manifiesto la visión centralista del mismo.¹⁴⁸

De las veintidós acciones previstas en el Plan para el DF, destacamos aquellas que consideramos tienen una clara implicación para la ciudad. Dichas acciones tenían que ver con tres aspectos: 1) los servicios públicos y la vivienda, tanto en sus aspectos analíticos como de dotación y construcción; 2) la planeación de la ciudad y ciertas localidades; y 3) la vialidad y el transporte:

- La promoción y fomento de cooperativa de consumidores y de usuarios de servicios.
- El estudio del problema de la transportación barata y fácil.

¹⁴⁸ Habría que recordar que en el primer Plan Sexenal del PNR (1934-1940) no se consideraba un capítulo exclusivo para los asuntos del DF, sino que estos se encontraban dispersas en el documento.

- Atención a la construcción de habitaciones para familias obreras.
- Atención a la construcción de escuelas en las Delegaciones del DF.
- Continuación de la construcción de campos deportivos.
- Inicio de las obras de agua potable de los proyectos de Almoloya y Lerma.
- Continuación de las obras de saneamiento de la Ciudad de México y pueblos del DF.
- Construcción del nuevo edificio del DDF en la Plaza de la Constitución.
- Intensificación en la construcción de mercados.
- Construcción de la Cárcel Preventiva del DF.
- Conclusión del Plano Regulador de la Ciudad de México.
- Realización de la planificación general de Tacubaya, Tacuba y Villa Madero.
- Prolongación y ampliación de la avenida San Juan de Letrán hacia el norte.
- Inicio y desarrollo de las calzadas de circunvalación de la Ciudad de México.
- Construcción del mayor número posible de caminos entre los pueblos del DF.
- Estudiar el problema de la transportación barata y fácil.
- Estudiar y resolver los problemas de tránsito (SPP, 1985)

Cabe destacar que solamente dos de estos propósitos se refieren a actividades de planeación urbana, con lo que pone de manifiesto el interés del PRM por continuar con la labor emprendida por el grupo de planificadores encabezado por Carlos Contreras, aunque a decir de Hiernaux, los partidarios de la planificación perdieron su influencia con el término del mandato de Cárdenas y que “a partir de 1940 el poder presidencial y los grupos económicos que lo respaldan son más favorables a un “laissez-faire” que a la intervención creciente que se dejaba entrever en el sexenio cardenista” (Hiernaux, 1989: 244).

En lo que respecta al capítulo de *Planeación y Coordinación*, pretendía constituir un Supremo Consejo de la Nación, figura propuesta desde el año de 1928 bajo diferentes denominaciones y que tendría a su cargo, la elaboración de un proyecto de Programa Anual de Ejecución del propio Plan Sexenal. Finalmente, el Plan dejaba abierta la posibilidad de una actuación discrecional por parte del gobierno para su ejecución:

La celeridad y las modalidades con que deba realizarse este Programa de Acción Gubernativa quedarán a juicio del presidente de la República, quien para ello

tomará en cuenta las condiciones de diverso orden que en cada momento deban atenderse (SPP, 1985: 335).

La cuestión de su implementación, ha sido ampliamente comentada, al parecer hay consenso (Ibarra, 1981, Guillén, 1971; Hiernaux, 1989) en considerar que el Segundo Plan Sexenal nunca fue puesto en ejecución por la administración de Ávila Camacho, hecho que rebasa los alcances de este trabajo.

Finalmente, vale la pena detenerse en la problemática habitacional para redondear lo planteado en el apartado anterior, al respecto en el segundo Plan Sexenal de Gobierno está presente (más allá de lo planteado para el DF), en el capítulo de *Salubridad Pública* a través de una serie de acciones que se pretendía impulsar en todo el territorio nacional. Su presencia en este capítulo obedece a la visión higienista que aún prevalecía entre los funcionarios y profesionistas. Al respecto, Connolly considera:

Al lado de las funciones de salud expropiadas a la iglesia, una nueva esfera de obligaciones y deberes se sumaría al quehacer administrativo del estado, en México, como en todas partes: la de procurar la salubridad pública. Se trata, en realidad, de la ampliación de los atributos en materia de limpieza y de ordenamiento urbano que tradicionalmente tenían los gobiernos locales: los cabildos, y luego los municipios (Connolly, 1997: 70).

Las acciones consideradas en este aspecto tenían que ver con: 1) la atención especial y permanente que el estado debiera de prestar a la higiene de las viviendas, 2) definición y construcción de “tipos” de habitaciones proletarias urbanas, suburbanas y de campesinos, 3) facilidades para el establecimiento de industrias productoras de materiales de construcción para dichos tipos de habitaciones, 4) construcción de un modelo de casa habitación para los núcleos ejidales y, 5) la expedición de la Ley del Seguro Social (SPP, 1985).

De manera complementaria a lo expuesto en el SPSG, podemos agregar que a nivel federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dio a conocer en diciembre de 1941 la reglamentación de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del

Trabajo, que acotaba y daba especificidad a la obligación de los patrones de dotar a sus trabajadores de habitaciones cómodas e higiénicas.¹⁴⁹ Las instancias involucradas eran, precisamente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento de Salubridad Pública.

En los considerando de este reglamento se reconocían las malas condiciones en que vivía el obrero mexicano en lo que respecta al problema habitacional ya que “la gran mayoría de los obreros continúan viviendo en tugurios que implican para él y para sus familiares una constante amenaza a la salud y a la moral” (DO, 31-diciembre-1941). Así mismo, se reconocía la importancia y las implicaciones económicas (baja productividad) que representaba tal situación, considerándolo como un problema de interés nacional.

Eran dos las vías propuestas para enfrentar el problema de la dotación de casas para los trabajadores: 1) que los patrones cumpliendo sus obligaciones construyeran por su cuenta las casas de sus trabajadores, y 2) que los patrones tomaran en arrendamiento inmuebles que destinarían a sus trabajadores, lo cual recuerda los planteamientos que se hicieron durante el siglo XIX en Europa y que Engels criticaría férreamente por no ir al fondo del problema de los trabajadores: su explotación por parte de los dueños de los medios de producción.¹⁵⁰

Así, los patrones tenían que solicitar una aprobación de la construcción de habitaciones, ampliaciones o modificaciones de las ya existentes. Entre los datos que debiera contener la solicitud figuraban: ubicación de la unidad de trabajo y de las habitaciones a construir, distancia entre ambas y medios de comunicación, obras de urbanización, número de trabajadores, dependientes económicos del trabajador, y planos conforme al Reglamento de Ingeniería Sanitaria relativo a edificios (DO, 31-diciembre-1941).

¹⁴⁹ Habría que recordar que en materia de vivienda ya se había creado desde 1925 la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER); la Ley Federal del Trabajo se aprobó en 1931 y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A.(BNHUOPSA) se creó en 1933 (Schteingart y Garza, 1978 y Aldrete-Haas, 1991).

¹⁵⁰ En particular la crítica de Engels se dirige a las propuestas hechas para resolver el problema de la vivienda por el proudonista alemán Mulberger y el higienista Dr. Sax (Engels, s/f).

El nivel de exigencia del reglamento nos permite ver que dicha disposición fuera rechazada por los industriales del país, ya que implicaba destinar importantes recursos a este fin, lo cual difícilmente estarían dispuestos a hacer. Además el reglamento consideraba toda una propuesta arquitectónica y sociológica para la dotación de vivienda a los trabajadores que nos recuerda los familisterios de Fourier. El reglamento clasificaba las futuras habitaciones en función de sus características físicas, el tipo de trabajador, los familiares o dependientes económicos en: habitaciones *unitarias*, *semicolectivas familiares* y *semicolectivas individuales*. Aún más, se definían los espacios internos (estancia, dormitorios, cocina, servicio de aseo, etc.) y el carácter individual o colectivo de su uso y los patrones quedaban obligados a dar mantenimiento a las viviendas. Finalmente se consideraban una serie de plazos para el cumplimiento del reglamento y sanciones económicas para quienes no acataran estas disposiciones o las violaran (DO, 31-diciembre-1941).

Desafortunadamente no hemos podido obtener información respecto a si se construyeron viviendas para los trabajadores bajo estos preceptos, sin embargo, podemos suponer que dicha reglamentación difícilmente pudo fructificar en un medio donde el sector empresarial repuntaba como el gran actor económico del país. Lo que si, es que dio paso a otras disposiciones en materia de vivienda para los trabajadores en los siguientes gobiernos.¹⁵¹

Otra disposición legal referente al problema de la vivienda para el DF, es el decreto emitido en julio de 1942 y que se conoce como congelación de rentas. Considerando que ante la crisis económica del país, el gobierno de Ávila Camacho tenía la obligación de evitar que la calidad de vida de los trabajadores empeorara por las continuas alzas de los precios de los artículos de primera necesidad, entre ellos la vivienda, es que el gobierno decreta que los precios de alquiler de casas, departamentos, viviendas o cuartos no podrían aumentarse durante la vigencia del mismo decreto. La duración de tal decreto estaba en función de la vigencia de la

¹⁵¹ En 1945 se creó el Banco de Fomento de la Habitación que al parecer nunca llegó a funcionar.

suspensión de las garantías individuales decretada el 1° de junio de 1942 a causa de la segunda guerra mundial que estallara en 1939 (DO, 24-julio-1942).¹⁵²

Sin embargo, se ha documentado que este decreto es la culminación de un proceso amplio de presión social por parte de los trabajadores organizados de la CTM primeramente, y después también por los obreros de la CROM y la CGT, así como los propios inquilinos organizados en la Confederación Inquilinaria del DF.¹⁵³ La misma CTM en diciembre de 1941 había creado el Comité de Defensa Económica que presentó al presidente de la república un estudio sobre la situación económica nacional e internacional en la que se incluían algunos lineamientos en materia de vivienda:

El Comité de Defensa Económica consideró necesario que el gobierno estableciera un régimen inquilinario equitativo y humano. Para ello, sugirió que los propietarios de habitaciones destinadas al alquiler, debían registrar los contratos de arrendamiento en la Dirección General de Catastro, siendo imputable al propietario del inmueble la falta de inscripción del contrato de alquiler; en este caso el propietario no podría entablar un juicio de desahucio. Además las rentas de los inmuebles no podrían exceder en ningún caso del 10% del interés anual sobre su valuación catastral (Méndez, 201: 45).

Es en este ambiente y no en el de guerra, como se decía en el discurso, que los gobiernos estatales y el federal decretaron congelar las rentas. Este hecho repercutiría favorablemente en los sectores pobres de la capital, por lo que la medida fue bien recibida a tal grado que al año de su promulgación se prorrogó hasta que terminara la guerra. La organización de los inquilinos en 1944 ante la posibilidad de que se derogara la congelación de rentas exigió al gobierno que se mantuviera la medida, resultando de ello que en 1945 Ávila Camacho volviera a prolongar la aplicación del decreto por dos años más.

¹⁵² El artículo tercero del decreto establecía: No será excepción a lo dispuesto en el artículo primero, el hecho de que una casa, departamento, vivienda o cuarto, se desocupe y vuelva a rentarse, pues en los nuevos arrendamientos no podrán señalarse rentas superiores a las existentes al entrar en vigor este decreto (DO, 24-julio-1942).

¹⁵³ Armando Cisneros hace referencia al Consejo Nacional de Organizaciones Inquilinarias y el Frente para la Defensa Inquilinaria del Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias (Cisneros, 1993).

Cabe señalar que durante todo el periodo presidencia de Manuel Ávila Camacho se presentaron diversas propuestas de una ley inquilinaria para el DF por parte de las distintas fuerzas políticas con presencia en ambas cámaras, sin embargo, dichas iniciativas nunca fueron aprobadas, por lo que los habitantes de viviendas en alquiler de la Ciudad de México no pudieron ver garantizados sus derechos a una vivienda digna por esta vía, a diferencia de los inquilinos de diversos estados de la república que desde la década de los veinte ya contaban con una disposición legal al respecto.

Finalmente el decreto de rentas congeladas se estableció como una medida permanente cuando el presidente Miguel Alemán en 1948 lo prorroga por tiempo indeterminado. Sin embargo,

...esa política tendría como principal efecto urbano un deterioro precipitado de las viviendas, principalmente por la negativa de los propietarios a invertir cualquier capital en el mantenimiento de inmuebles paulatinamente menos rentables.
[...] la congelación de rentas aumentó el atractivo que el Centro de la ciudad tenía para los sectores populares, provocando el incremento de densidades en las colonias de vecindades (Cisneros, 1993: 91 y 93).

Con lo anterior hemos querido dejar en claro como al finalizar el siglo XIX histórico y consolidarse finalmente el Estado, la planeación económica y urbano-regional encuentran respaldo en el proyecto de Estado, sin embargo, el diseño institucional iba más allá de las intenciones de llevar a cabo una planeada dirección de la nación, las urgencias económicas de los grupos económicos en ascenso exigían una macroeconomía mucho más laxa que la que una economía planificada podía garantizarles, de ahí que no prosperara la iniciativa y rápidamente, al paso de un sexenio, se desechara, dejando a las fuerzas del mercado la conducción de la economía y de la ciudad bajo el resguardo del Estado.

La elaboración de una serie de mecanismos e instrumentos de política urbana planificada quedó trunca o pasó ignorada al siguiente siglo, su promoción obedeció a un impulso entusiasta de unos profesionistas que buscaron el respaldo del poder político; en lugar de ellas el Estado adoptó otros mecanismo para garantizar su

presencia y poder en la ciudad mediante formulas políticas ya probadas y que le permitían maniobrar con un amplio margen de discrecionalidad, posibilitando la negociación y el intercambio de favores políticos. En lugar de una planeación urbana del desarrollo urbano de la ciudad, el siglo XIX heredó un poder federal asentado en la ciudad, una ciudad y un distrito federales.

REFLEXIONES FINALES.

Los tiempos de las políticas y sus implicaciones

Si bien plantear que la ciudad es un producto socialmente construido es una afirmación demasiado obvia, vale la pena recordar que su producción obedece a una dinámica impuesta por la incidencia de muy diversos procesos y actores sociales, pero el sentido que adquieren las transformaciones urbanas que éstos le imprimen está condicionado por la fuerza y persistencia con que se actúa, de tal manera que la ciudad puede verse alterada significativamente si sobre ella se lleva a cabo una intervención urbana claramente encaminada a trastocar un orden preestablecido, tal puede ser la intencionalidad y el supuesto que subyace a algunas políticas urbanas.

Sostener lo anterior significa aceptar que las ciudades pueden sufrir cambios a partir de la introducción de una idea-acción preconcebida y orientada a modificar

una porción o la totalidad de la realidad urbana, que una intervención premeditada sobre la ciudad puede incidir en los procesos sociales que, de manera “espontánea”, se han verificado y han orientado su desarrollo. En este sentido, el despliegue de las políticas urbanas, en tanto políticas públicas y como resultado de actos decisorios de una autoridad que se reconoce socialmente (o cuando menos por una porción significativa de ella: la determinante) como legítima en un contexto político determinado y bajo una jurisdicción previamente establecida; obedece a un sentido y a una orientación definidos desde el poder político.

Sin embargo, como se ha constatado en esta tesis, las políticas urbanas no pueden reducirse a un simple acto decisorio de gobierno, sino que su definición como tales implica la consecución de una acción (soportada por la decisión) dirigida hacia un fin y por lo tanto, conlleva a un resultado esperado, es por ello que las políticas urbanas en general y las decimonónicas aquí revisadas en particular deben ser entendidas de manera integral desde su concepción hasta la verificación de sus logros.

Así, las políticas urbanas puestas en marcha por el Estado o por algunos gobiernos durante el siglo XIX evidentemente pasaron por un momento de concepción, de ejecución y de obtención de resultados sin que ello signifique que su desarrollo haya sido lineal, unidireccional; por el contrario, dichas políticas se comportaron de una manera mucho más compleja y dinámica, lo que implicó momentos de estancamiento, repliegue, redireccionamiento, reforzamiento o incluso casi de abandono. De la misma manera, en cada uno de estos momentos se alcanzaron algunos objetivos o si se quiere, se obtuvieron ciertos resultados, lo que propició precisamente llevar a cabo un reajuste tanto en el sentido más general de la política, como de los procedimientos y mecanismos utilizados, permitiendo con ello mantener vigente dicha política, mientras que otros casos, su abandono.

Pensar que una política largamente sostenida en el tiempo se puede comportar de manera homogénea durante toda su trayectoria sería erróneo, por más que estemos abordando políticas urbanas de carácter estructural, como dos de las aquí

analizadas. Es por ello que consideramos pertinente entender a las políticas urbanas como procesos, más que como hechos o sucesos dados, acabados; su desdoblamiento nos permite distinguir y reiterar una vez más el carácter temporal que tienen, en el sentido de que su implementación, y por lo tanto sus repercusiones, se manifiestan de manera diferencial en el tiempo, reforzando nuestra aproximación desde la larga duración.

Planteado así, la Invención y conformación territorial del DF y la Secularización de la Ciudad de México a pesar de que su implementación consumió lapsos de tiempo distintos en función de las fuerzas opositoras que su imposición requirió vencer, las hemos entendido aquí como políticas urbanas de larga duración, es decir, el hecho de que los lastres eclesiales que el Estado mexicano tuvo que vencer para lograr secularizar esta ciudad fueron mucho más fuertes que los que detentaba el gobierno del estado de México y el resto de las entidades de la federación que en su momento se opusieron a la conformación de un distrito de la Federación, no nos impide concebirlas como procesos de larga duración, ya que al tenderse sobre un periodo amplio de tiempo, mostraron una pausada y pesada definición estructural sobre la ciudad.

Ambos “proyectos” se desplegaron con una persistencia tal que se convirtieron en una constante y “terca” reiteración de una intencionalidad (a pesar de esos momentos de reajuste) que fue más allá de los gobiernos en turno para colocarse en el centro mismo de las políticas de Estado. La idea de erigir un territorio sobre el cual el gobierno federal ejerciera de manera exclusiva sus poderes se mantuvo por un lapso de más de cien años, imponiéndose por encima de repúblicas e imperios, de gobiernos federales o centralistas, de pensamientos liberales o conservadores, aún más, no solamente logró sobreponerse a la ola de radicalismo de la Revolución Mexicana, sino que incluso salió fortalecida de esa experiencia.

Tras 1917, cuando se vuelve a discutir en el Congreso Constituyente la posibilidad de desplazar la capital de la república a un lugar distinto y en su lugar reconocer el

estado del valle de México, la existencia de un Distrito Federal no volverá a ponerse en duda, momento en que este territorio logra su estabilidad y se incorpora definitivamente como una entidad más de la república, como un territorio propio y fundamental para la existencia del poder político federal que durante el siguiente siglo adquirirá una relevancia aún mayor como concretización del Estado.

De igual manera que la constitución de un Gobierno Federal derivó en la conformación de un poder “central” por encima de los estados pertenecientes a la federación, el Distrito Federal adquiriera en el siguiente siglo, tras el proceso mismo de su conformación política y territorial un papel preponderante en el conjunto de las entidades, se fue convirtiendo precisamente en el centro y motor de la “vida nacional.

Sin embargo, como bien sabemos, el crecimiento económico y político del DF se debió a la Ciudad de México, la Ciudad Capital del México independiente, ciudad que por mucho tiempo eclipsó a un Distrito falto de procesos sociales e identitarios y de una territorialidad que le permitieran un reconocimiento por parte de su población. Al suprimirse las municipalidades en el DF y erigirse un gobierno central (el Departamento del Distrito Federal), empieza éste a tomar relevancia y reconocimiento frente a una Ciudad de México en clara expansión. El siglo XX verá fusionarse y confundirse la ciudad con el distrito, el hecho socio-territorial y el designio político, es decir, el resultado de esa política urbana de larga duración.

Aunado a lo anterior, la reiterada ampliación de las fronteras distritales desde aquel viejo círculo de dos leguas de 1824 hasta los límites designados en 1903, tuvo importantes implicaciones en el proceso de expansión física de la Ciudad de México en el sentido de que las tierras circunvecinas quedaron bajo la jurisdicción del Gobierno Federal quien desde entonces implementó políticas que afectaron directa o indirectamente la tenencia de la tierra por ejemplo. El haber trascendido los límites de la Ciudad de México desde el decreto mismo, pudo haberse justificado en términos de dotar a la ciudad de un entorno que le permitiera suministrarse de los

recursos económicos necesarios para la manutención inmediata de su población, aunque en los hechos esos recursos implicaron de alguna manera la conformación de una reserva territorial para el crecimiento urbano del siglo XX.

Resulta difícil imaginar si dicha “reserva territorial” se hubiese conformado de haber permanecido la Ciudad de México bajo la jurisdicción del estado de México, posiblemente sea ociosa una especulación de ese tipo, sin embargo, lo que si podemos establecer es que la historia mexiquense se alteró profundamente al perder su capital y la de la república, recordemos que el DF es producto del “desmembramiento” territorial que sufrió esa entidad a lo largo de todo el siglo XIX, y del debilitamiento político y económico que le infringieron los demás estados o provincias mediante la acción gubernamental y legislativa de la Federación al segregarle la Ciudad de México. De no haberse constituido un DF en el entorno de esta ciudad ¿se hubiese dado un proceso de conurbación con las ciudades y poblados vecinos? es una pregunta que queda en el aire.

Pero si volvemos sobre la idea de que las políticas urbanas en términos temporales se manifiestan como procesos de duración diferencial, no podemos dejar de resaltar el hecho de que en el caso de la secularización de la Ciudad de México, ésta se desplegara por más de 150 años, siendo posiblemente una de las políticas públicas más persistentes del Estado mexicano. Su ritmo pausado, marcado por etapas aceleradas seguidas de momentos tan apacibles que parecieran haber dado por concluida su consecución, es lo que la hizo tan prolongada, y es probable que los habitantes de esta ciudad ante su reiterada presencia se hayan habituado a ella y pasado por alto sus resultados más sutiles, en particular para las nuevas generaciones que no conocieron el resto de las expresiones y presencias previas de la Iglesia católica en la ciudad.

El proceso de secularización llevado a cabo en México durante el siglo XIX implicó una alteración sustancial en la organización y funcionamiento de la Ciudad de México, en tanto proceso multidimensional, la secularización afectó a toda la

sociedad, el Estado y sus instituciones y, por lo tanto, también implicó la secularización del territorio y en particular de las ciudades que finalmente vieron reducir la presencia eclesial en la economía y la política urbanas. Fue a través de un largo proceso de desmantelamiento del régimen de propiedad del suelo heredado del pasado Novohispano, basado en una estructura estamentaria que reconocía como propietarios o sujetos de derecho a un reducido conjunto de corporaciones, que el Estado mexicano acabó por imponer a la sociedad en su lugar, un sistema que reconoció a la propiedad privada como la forma idónea para distribuir el recurso suelo y a los propietarios particulares como los principales agentes económicos del naciente mercado inmobiliario.

Al desamortizar los bienes de la Iglesia el Estado buscaba dinamizar una economía del suelo que se consideraba estaba estancada e impedía la circulación de uno de los bienes más preciados por la sociedad mexicana decimonónica, soporte de toda actividad económica, sin embargo, la política secularizadora del suelo tuvo que adecuarse y perfeccionar sus mecanismos de intervención dado que la coacción inicial ejercida sobre la jerarquía eclesial para que se deshiciera de sus bienes inmuebles no fue suficiente para introducir modificaciones significativas en el mercado del suelo, de ahí que en una segunda generación de esta política se impusiera la nacionalización de los bienes de la Iglesia como una medida contundente y definitiva para la construcción de un verdadero mercado del suelo.

Si hablamos de una política de Estado en materia de secularización, es porque la fragmentación de la propiedad del suelo y la multiplicación del número de propietarios urbanos siempre estuvo sostenida por un proyecto político y económico mucho más amplio e importante para el Estado: el mermar el poder de la Iglesia. Su papel como “guía espiritual”, como propietario y rentista de fincas urbanas, así como de prestamista, la colocaba en una posición de fuerza sumamente importante frente a un Estado en construcción, de ahí que la creación de una legitimidad fuera de la esfera religiosa se convirtiera en una condición necesaria para la consolidación de

un Estado soberano; y es ahí precisamente donde debemos de colocar la política secularizadora del siglo XIX.

Sin lugar a dudas, minimizar la riqueza inmobiliaria de la Iglesia significó un duro golpe para una institución que llegó a concentrar hasta el 50% de las propiedades urbanas de la Ciudad de México, la pérdida de su gran capital inmobiliario y la restricción de sus propiedades a las estrictamente necesarias para la realización de sus funciones sacó rotundamente a la Iglesia del conjunto de agentes económicos urbanos; su papel de agente rentista finalmente cedió y las fincas urbanas o casas dadas en alquiler fueron reducidas dramáticamente, su propiedad fue trasladada a los agentes particulares que se incrementaron de manera significativa constituyéndose en el principal agente inmobiliario.

Si bien en términos económicos el Estado no se vio beneficiado por la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia (más allá de su manutención financiera coyuntural), si logró con ello disminuir sustancialmente el poder eclesial y fortalecer la economía privada del suelo urbano en la ciudad, principio fundamental de toda relación mercantil en torno a la tierra. El desarrollo de un mercado privado del suelo no se hizo esperar y antes del cierre del siglo XIX, éste surgió con una dinámica creciente que solamente la Revolución Mexicana pudo desacelerar momentáneamente para después retomar su impulso, propiciando el surgimiento de una preocupación nueva en la ciudad: la expansión urbana.

Por su parte, la demolición, fragmentación o traslado de dominio de los grandes conventos, colegios y hospitales, redujo significativamente su presencia social en la ciudad al sustituir un conjunto de actividades y servicios cargados de un sentido religioso (la caridad) y que a partir de entonces fueron trasladados al Estado (la beneficencia) quien se vio fortalecido al generar una nueva relación con la población, ahora como servidor público, como prestador de servicios públicos urbanos de carácter social. Esta dimensión de la secularización de la ciudad da cuenta a su vez de un proceso también lento de laicización del Estado y sus instituciones en el que

se fueron diferenciando sus funciones de las de la Iglesia y construyendo una nueva legitimidad.

En este sentido, la laicización adoptó la figura de Lo Civil como el mecanismo que permitió la transferencia de un conjunto de funciones antes desempeñadas por la Iglesia y cargadas de una religiosidad, a la esfera de actuación del Estado, de tal manera que la aparición de instituciones y establecimientos civiles en la ciudad propició un nuevo debilitamiento de las autoridades católicas en los asuntos públicos que desde entonces tomarán una relevancia significativa en las preocupaciones urbanas. Con ello, la idea de un Estado laico pudo materializarse y tomar sentido en la cotidianeidad de los habitantes de la ciudad que pudieron acceder a unos satisfactores y servicios que ahora se mostraba con un carácter universal sin las restricciones confesionales, tal es el caso del matrimonio, la sepultura o el registro de la población.

Finalmente, la secularización alcanzó al espacio público de la Ciudad de México y sus plazas y calles fueron intervenidas y “liberadas” de un ambiente litúrgico propio de las ceremonias religiosas de los católicos, la sonoridad y la imagen urbana anteriormente cargadas de un sentido religioso se fueron desprendieron de un conjunto de mecanismos de reforzamiento de la fe católica, así las campanas y las imágenes de santos vírgenes y cristos fueron sustituidos por relojes y estatuas de héroes nacionales, los referentes espaciales dejaron de ser los conventos, parroquias y ermitas para ser ahora los edificios públicos, las fuentes y las plazas que conmemoran las hazañas nacionales.

Sin embargo, la secularización de la Ciudad de México, en tanto resultado de una política mayor, debe de ser entendida como producto de una intencionalidad del Estado en su afán de reafirmación institucional y política, por ello hemos de llamar la atención en el hecho de que esta política pública decimonónica adquiera su carácter de urbana por el hecho de que su implementación y sus logros más importantes se hayan verificado precisamente en las ciudades. Si bien el poder de la Iglesia fue drásticamente disminuido a nivel nacional, esta afirmación queda

matizada por la fuerte presencia e influencia que mantuvo en el campo, espacio privilegiado para el desarrollo de expresiones populares de una religiosidad que fue desterrada de las ciudades, aunque no del todo como se puede verificar hoy en día en esta capital.

De todo lo anterior se desprende la afirmación de que estas dos políticas urbanas de larga duración tienen el carácter de políticas de Estado en el sentido de que su implementación respondió a un requerimiento de auto afirmación por lo que su despliegue estuvo siempre orientado a la construcción y consolidación del Estado mismo, de tal manera que podemos considerar que sin ellas difícilmente podríamos reconocer al Estado moderno mexicano de los siglos XX y XXI y que su despliegue transformó a la Ciudad de México de manera profunda y permanente. Tras cerrarse el siglo XIX largo, las discusiones en torno a la pertinencia de mantener, tanto un Distrito Federal como una ciudad alejada de la influencia y presencia de la Iglesia se desvaneció para reaparecer solamente de manera muy atenuada hacia finales del siglo XX cronológico cuando las ideas en torno a la democratización y a la tolerancia religiosa se manifiestan en la ciudad.

Por otra parte, el largo siglo XIX mexicano solamente culmina una vez que el Estado ha alcanzado esa estabilidad estructural que le asegura el monopolio del poder político sobre el territorio nacional y en especial sobre la capital federal; sin embargo, como hemos presentado en esta tesis, no todas las políticas urbanas obedecen a procesos de larga duración, ni siquiera podemos afirmar que estas dos sean las únicas que pueden adquirir esta caracterización, por el contrario, hemos dado cuenta de otras dos expresiones mucho más modestas en su permanencia temporal. En este sentido hemos constatado que mientras se desplegaban las políticas urbanas de larga duración y sus efectos aún se estaban verificando, se expresaron en la Ciudad de México algunos procesos socio-territoriales que, habiéndose nutrido precisamente de las principales consecuencias de aquellas políticas, se manifestaban como problemáticas particulares de carácter finisecular.

Antes de cerrarse el siglo XIX histórico, la Ciudad de México experimentó la adopción de dos políticas urbanas que, sin desprenderse de su carácter de Estado, presentan algunas modificaciones sustanciales con respecto a las ya analizadas. Una de sus particularidades tiene que ver con el hecho de que su permanencia es mucho más corta y se inserta en los procesos históricos de mediana duración, mostrando un cierto comportamiento cíclico en el sentido de que atiende a una problemática que se manifestará desde entonces de manera intermitente. Además, estas políticas públicas ya dan cuenta de un campo de actuación específico, sectorial y/o territorial, es decir, mientras la conformación de un Distrito Federal y la secularización son parte de un proyecto de nación, la definición de un orden habitacional para los obreros y la breve experiencia planificadora, se circunscriben dentro de una intencionalidad distinta y acotada a una coyuntura político-económica particular: la definición final del orden político institucional.

Desde nuestra perspectiva, es esta coyuntura política la que condiciona el despliegue de estas dos políticas urbanas, es decir, tras la promulgación de una nueva Constitución Política, los grupos regionales y políticos triunfantes echaron a andar una serie de estrategias y mecanismos tendientes al apaciguamiento y culminación de la Revolución Mexicana que se tradujeron en la creación de un partido político capaz de aglutinar a las más diversas fuerzas políticas y sociales del país y la puesta en marcha de un tipo de relación corporativa entre los grupos organizados de la sociedad y el Estado por ejemplo.

En este contexto, mientras la Ciudad de México se transformaba en función de unas macropolíticas, internamente sufría importantes alteraciones sociales y territoriales, su población crecía y se empobrecía, los trabajos se escaseaban y la vivienda se encarecía; los ayuntamientos, históricamente encargados de la atención de los problemas más inmediatos de la ciudad, poco lograron hacer frente a la irrupción de lo urbano en tanto problemática social.

En este sentido, el problema habitacional se fue colocando rápidamente como uno de los principales problemas urbanos, logrando traducirse en una demanda social y en una experiencia organizativa de los habitantes de la ciudad que se habían concebido exclusivamente como trabajadores urbanos, más no como pobladores, inquilinos o colonos, actores sociales que la Revolución Mexicana no pudo distinguir y menos integrar en su lucha, de ahí que su irrupción en el escenario público sorprendiera a los revolucionarios que al acceder al poder los enfrentaron a través de diversos mecanismos pero siempre encaminados a mermar su fuerza ya sea mediante el uso de la violencia, o a través del diseño de una política de atención a sus demandas mediadas por ese corporativismo naciente.

El problema del inquilinato en la Ciudad de México, nacido desde el Porfiriato y desatendido por La Revolución, alcanzó niveles tan álgidos que derivó tanto en propuestas legislativas como en la conformación organizaciones de autodefensa que apuntaban hacia soluciones radicales por parte del sector más combativo de la clase trabajadora; sin embargo, su incursión en la lucha social topó con el último trayecto de la consolidación del Estado (posrevolucionario) y, al igual que los cristeros, los inquilinos conocieron la fuerza del Estado y la agilidad política de un sector de la burguesía mexicana en plena expansión: los propietarios de suelo y vivienda urbana que supieron negociar y aliarse con el gobierno.

La política adoptada como respuesta del gobierno a esta problemática habitacional agravada y al creciente conflicto social, no pudo desentenderse del sentido que la política de Estado en marcha había adoptado al cerrarse el siglo XIX: la consumación definitiva de la gran autoridad nacional, es por ello que los mecanismos echados a andar por el gobierno obregonista apuntaron en primer lugar al aniquilamiento de la oposición mediante la represión directa y, en segundo lugar, a la conformación de canales institucionales y corporativos mediante los cuales los inquilinos de manera individual o colectiva pudieran acceder a un lote o a una vivienda, acorde un nuevo orden habitacional que favoreciera precisamente la consecución de sus metas políticas.

Desde entonces la política habitacional no se alejará de la fórmula aquí diseñada: “dejar hacer” a los pobladores pobres de la ciudad que solucionen por sus propios medios su problemática, pero cuando su actuación se aleje demasiado del orden institucional, habrá que implementarse alguna medida correctiva que permita su incorporación al sistema, ya sea mediante el desalojo o a través de su inclusión en las largas listas de demandantes de vivienda de los organismos públicos creados para tal fin.

De esta manera, la política de Estado es la que determinó la política urbana en la coyuntura finisecular, los instrumentos de intervención adoptados para dar un orden habitacional a la ciudad, se insertan de lleno en los mecanismos de control político que fortalecieron al Estado y le garantizaron un respaldo social frente a cualquier otro brote de inconformidad urbana; de esta manera, las colonias proletarias, los fraccionamientos para trabajadores y los organismo de construcción y financiamiento habitacional forman parte de una política urbana inaugurada al cerrarse el siglo XIX, sin embargo, en las siguientes décadas adoptará formas más acabadas, siempre sobre una base estructural y en función de las coyunturas propias de la problemática habitacional e inquilinaria que se comportarán de manera cíclica, volviendo a resurgir de vez en vez.

Si bien, la política habitacional ya definía un campo específico de la política que podemos identificar como urbano, será la expansión física de la ciudad, la problemática que completará la conformación de dicho campo de las políticas públicas. El binomio problema habitacional-expansión de la ciudad abrió las posibilidades para que se desarrollara una corriente a favor de planificar el desarrollo de la Ciudad de México bajo los supuestos de una racionalidad espacial ampliamente influenciada por los desarrollos del urbanismo europeo y norteamericano así como por los incipientes aportes de una planeación urbano-regional en formación.

Las pretensiones urbanísticas y planificadoras en la ciudad se nutrieron de una problemática habitacional agravada, una expansión urbana creciente, una gestión urbana deficiente por parte de las autoridades municipales y la presión de un gobierno federal que buscó reiteradamente anular los ayuntamientos hasta lograrlo en 1928, hecho que posibilitó la concentración del poder sobre la ciudad en un DDF dotado de unas atribuciones ampliadas sobre la ciudad y su entorno, incluidas las funciones urbanísticas y de planeación.

Es en este contexto que las disputas políticas en el ámbito federal convergerán temporalmente con los proyectos de planificación urbana y nacional promovidos por los urbanistas mexicanos, de ahí que los intereses por establecer un orden en la ciudad rápidamente se hayan trasladado a la economía y el territorio nacional bajo las fórmulas de una planificación de la república. En otras palabras, la coyuntura política que se caracterizó por la construcción de un partido político que buscaba la consolidación y “perpetuación” de un grupo en el poder, así como el sometimiento de las disidencias, permitió la adopción de algunas de las ideas de la planificación económica, como mecanismo garante de una continuidad en los proyectos de país que se estaban construyendo desde el poder.

Así, corporativismo, clientelismo y planificación serán los tres elementos que permitirán a los últimos gobiernos emanados de La Revolución consolidar una estructura de gobierno tendiente a mantener el control sobre los diferentes sectores de la administración, el territorio, los recursos naturales y la población entre otros. Los instrumentos adoptados por esta corta experiencia fueron de corte legislativo y programático, sin embargo, su implementación rápidamente chocó con los intereses económicos y políticos de los diferentes agentes sociales que buscaban mantener o aumentar sus privilegios en el corto plazo y a quienes una economía planificada y una ciudad ordenada les eran contrarias.

Es por ello que el despliegue de una política urbanística y económica planificadas entorpecía los intereses económicos del creciente capital y los políticos de ciertos

grupos en el poder, es posible que la simplicidad analítica, enunciativa y propositiva de esta planificación y que le permitió en un lapso muy pequeño de tiempo seducir al poder político, haya sido la misma que le impidió trascender el nivel normativo y colocarse en el nuevo siglo como una herramienta sustancial del desempeño administrativo y gubernamental del Estado.

La brevedad de esta experiencia planificadora se inscribió, más que en la incompreensión de sus ideas, en el penoso desconocimiento de la complejidad política del periodo o, si se quiere, en una apuesta equivocada por unos actores que perteneciendo al perfil sociopolítico del siglo XIX, no pudieron insertarse en la lógica económica y política del siguiente periodo. La vertiginosa transformación económica y física de la Ciudad de México no permitiría la posibilidad de una intervención urbanística planificada, la libertad para construir y el *laissez faire* urbano eclipsaron los vestigios de esa planificación decimonónica.

Finalmente hemos de reconocer que la actuación de los diferentes agentes sociales sobre la ciudad no significa necesariamente una transformación contundente de la misma, por el contrario, son solamente algunos agentes sociales los que tienen la capacidad económica y política de llevar a cabo una intervención verdaderamente profunda que modifique su sentido, estructura y su funcionamiento; sin embargo, a lo largo de esta tesis hemos podido constatar que la dinámica de la Ciudad de México respondió durante el siglo XIX preponderantemente a procesos económicos, políticos y sociales impulsados por unas políticas urbanas que se desarrollaron con ritmos y duraciones diferenciales, por ello, es posible identificar en la ciudad de hoy rasgos, huellas de diferente profundidad y que ese pasado le ha impreso.

Aún más, las Ciudades de México del siglo XX y XXI se sostienen sobre un andamiaje político, económico y social construido durante un largo proceso de conformación territorial que se desplegó durante el largo siglo XIX, sin él, difícilmente se podrían haber llevado a cabo procesos tan importantes como la industrialización o la metropolización. Por lo anterior es que podemos afirmar que el

territorio ha desempeñado un papel fundamental en la conformación del Estado, desde ahí es que reconocemos que entre Estado y territorio se entreteje un vínculo que permite establecer un condicionamiento mutuo en el que el territorio juega un papel fundamental, constituyéndose en el gran soporte de sus políticas y en el medio a través del cual se materializan sus aparatos de dominación, ordenación y estructuración social.

Puesto en retrospectiva, la Ciudad de México sobre la que se desplegó posteriormente una política urbana orientada a la promoción e inducción de la actividad económica industrial, solamente se pudo llevar a cabo cuando esta ciudad contaba con un territorio suficiente para poderse expandir físicamente, se había podido desprender de las ataduras eclesiales, se había conformado un mercado libre del suelo y se había definido un campo específico de actuación para las políticas urbanas (habitacional o de planeación), es decir, una vez que se había cerrado el largo siglo XIX del Estado mexicano.

Si el rostro de un siglo va tomando forma por la irrupción de los grandes acontecimientos -como sintetizó Habermas-, el rostro de nuestro largo siglo XIX mexicano es sin duda el del Estado, que en un lento y sinuoso proceso de conformación que absorbió más de 150 años se configuró una estructura política y jurídica sólida, capaz de organizar y hacer funcionar bajo un todo coherente un aparato político y territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Y otras fuentes consultadas

- Abercrombie, Patrick, 1936. *Planeamiento de la ciudad y del campo*, Espasa Calpe, Madrid.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (edit), 1992. “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguirre Rojas, Carlos Antonio, 2008. *Antimanual del mal historiador o ¿cómo hacer hoy una buena historia crítica?*, [2002], Editorial Contrahistorias, México.
- _____, 2005a. *La “escuela” de Los Annales. Ayer, hoy, mañana*, Editorial Contrahistorias, México [1999].
- _____, 2005b. “Los tres Méxicos de la historia de México. Una pista crítica para la construcción de una Contrahistoria de México” en revista *Contrahistorias La otra mirada de Clio*, N° 4, marzo-agosto, Jitanjáfora Editorial, Morelia.
- _____, 1998. “La larga duración: *in illo tempore et nunc*”, en Lepetit, Bernard et al. *Segundas jornadas braudelianas. Historia y ciencias sociales*, Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, México [1995].
- Alarcón Cantú, Eduardo, 2000. “Teorías sobre la estructura del espacio urbano” en *Estructura urbana en ciudades fronterizas. Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen, Matamoros-Brownsville*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Aldrete-Haas, José A., 1991. *La deconstrucción del estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*. Alianza Editorial, México.
- Amin, Samir, 2003. *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no*

- norteamericano*, Paidós, Buenos Aires [2001].
- Ávila Camacho, Manuel, 1939. “Discurso pronunciado por el señor General de División Manuel Ávila Camacho, en la magna manifestación organizada en su honor el día 29 de octubre de 1939, en la ciudad de México” en PARTIDO de la Revolución Mexicana, *Segundo Plan Sexenal, 1941-1946*, PRM, México.
- Aymard, Maurice, 1998. “Historia total o historia global” en Lepetit, Bernard *et al. Segundas jornadas braudelianas. Historia y ciencias sociales*, Instituto Mora, México [1995].
- Bardet, Gastón, 1974. *El urbanismo*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, [1945].
- Basurto, Jorge, 1984. *Del avilacamachismo al alemanisco (1940-1946)*, La clase obrera en la historia de México, Tomo 11, Siglo XXI editores/UNAM, México.
- Bazant, Jan, 1995. *Los bienes de la Iglesia en México. 1856-1875*, El Colegio de México, México [1971].
- Benévolo, Leonardo, 1981. *Orígenes del urbanismo moderno*, H. Blume Ediciones, España, [1963].
- Berra Stoppa, Erica, 1987. “El movimiento inquilinario en la ciudad de México y el puerto de Veracruz: 1916-1926” en *Movimientos populares en la historia de México y América Latina*, UNAM, México.
- _____, 1981. “¡Estoy en huelga y no pago renta!”, en Revista *Habitación* N° 1, año 1, FOVISSTE, México.
- Blancarte, Roberto, 2008. “El porqué de un Estado laico” en Blancarte, Roberto (coord.) *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*, El Colegio de México, México.
- _____, 1992. “Modernidad, secularización y religión en el México contemporáneo” en Martínez Assad, Carlos (coord.) *Religiosidad y política en México*, Universidad Iberoamericana, México.
- Braudel, Fernand, 2004. “La historia operacional: la historia y la investigación del presente” en revista *ContraHistorias. La otra mirada de Clio*, núm. 2, marzo-agosto, Jitanjáfora Morelia Editorial, Morelia, [1971].
- _____, 2002. *Las ambiciones de la historia*, editorial Crítica, España, [1997].
- _____, 1995. *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid [1968].
- _____, 1993. *La dinámica del capitalismo*, FCE, México, [1985].
- _____, 1991. *Escritos sobre historia*, FCE, México, [1969].
- Braudel, Fernand y George Duby, 1988. *El Mediterráneo*, Editorial Espasa Calpe, España, [1987].
- Cardoso, Ciro F. S. y Héctor Pérez Brignoli (recops.), 1976. *Perspectivas de la historiografía contemporánea*, SEP Setentas, México.
- Carmagnani, Marcello, 1997, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850” en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.) *La fundación del Estado Mexicano*, México, Editorial Patria-Nueva Imagen [1994].
- Castañeda, Víctor, 1991. “México: cuarenta años de acción estatal sobre el

- territorio (1950-1980). Una reseña” en *Revista Interamericana de Planificación*, órgano de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. XXIV, Núm. 94, abril-junio, SIAP, México,[1989].
- Castells, Manuel, 1983. *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza universidad, Madrid.
- CGT, 1982. *Confederación General de Trabajadores (1921-1931) Antología*, CEHSMO, México.
- Choay, Françoise, 2009. “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en revista *Andamios*, vol.6, núm. 12, diciembre, UACM, México.
- _____, 1970. *El urbanismo. Utopías y realidades*, Editorial Lumen, España, [1965].
- Cisneros Sosa, Armando, 1993. *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1970)*, UAM-I, México.
- Coarelli, Filippo, 1988. “Roma” en Braudel, Fernand et al. *El Mediterráneo*, Editorial Espasa Calpe, España, [1987].
- Collado, María del Carmen, 2004. “Prólogo” en Collado, María del Carmen (coord.) *Miradas recurrentes I. La Ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Instituto Mora/UAM-A, México.
- Contreras, Carlos, 1938. *La planificación de la ciudad de México. 1918-1938*, Fundación Mexicana de Planificación, México.
- COPEVI, 1977. *Investigación sobre vivienda II: La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, COPEVI, México.
- Córdova, Arnoldo, 1980. *En una época de crisis (1928-1934)*, La clase obrera en la historia de México, vol. 9, Siglo XXI/UNAM, México.
- Coulomb, René, 1988. “Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México” en Michel, Marco (coord.) *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM/SEDUE, México.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, 2001. *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, RNIU/UAM-A., México.
- _____, 1994. *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito federal (1920-28)*, UAM-A, México.
- Duhau, Emilio, 1998. *Hábitat popular y política urbana*, UAM-A./Porrúa, México.
- Durand, Jorge, 1989. “Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del movimiento urbano popular en México”, en Revista *Estudios Sociológicos* VII, núm. 19, COLMES, México.
- _____, 1981. “El movimiento inquilinario en Guadalajara”, en Revista *Habitación* N° 2 y 3, año 1, FOVISSTE, México.
- Engels Federico, 1981. “La situación de la clase obrera en Inglaterra” en Marx, Carlos y Federico Engels. *Obras Completas*, tomo 2, FCE, México.
- _____, s/f. *La cuestión de la vivienda*, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, México.
- Escudero, Alejandrina, 2007. “Carlos Contreras: primer urbanista del siglo XX en México” en Revista digital *Discurso Visual*, núm. 7, enero-abril, Cenidiap, México:
- <http://discursovisual.cenart.gob.mx/dvwebne08/diversa/divsemale.htm>

- _____, 2004. “Carlos Contreras, la planificación y la traza de la ciudad de México, 1927-1938” en Collado, María del Carmen (coord.). *Miradas recurrentes I. La Ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Instituto Mora/UAM-A, México.
- Espinosa López, Enrique, 2003. *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-1980*, S/E, México.
- Fernández Güell, José Miguel, 2000. *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona [1997].
- Fernández Ruiz, Jorge, 2010. “La ley de Registro Civil” en Galeana, Patricia (coord.) *Secularización del Estado y la sociedad*, Siglo XXI, México.
- Flores Castillo, Adriana Y., 2010. “Ley de Matrimonio Civil (23 de julio de 1859)” en Galeana, Patricia (coord.) *Secularización del Estado y la sociedad*, Siglo XXI, México.
- Foucault, Michel, 2007. *La arqueología del saber*, Siglo XXI, México [1970].
- _____, 2006, *Seguridad, territorio, población*, Fondo de Cultura Económica México.
- _____, 1991, “La gubernamentalidad” en Foucault, Michel et al. *Espacios de poder*, Ediciones de La Piqueta, Madrid [1978].
- Fourquet, François y Lion Murard, 1978. *Los equipamientos del poder. Ciudades, territorios y equipamientos colectivos*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Fuentes, Carlos, 1997, “Prologo” en Hart, John Mason, *El México revolucionario*, Alianza Editores, México.
- Gallego, Marisa, 2005. *Eric Hobsbawm y la historia crítica del siglo XX*, Campo de Ideas, España.
- García Barragán, Elisa, 1987. “La ciudad republicana. Siglo XIX” en *La ciudad, concepto y obra* (VI Coloquio de Historia del Arte), México, IIE-UNAM.
- García Díaz, Bernardo, 1984. “Acción directa y poder obrero en la CROM de Orizaba (1918-1922)” en Revista *Historias* núm. 7, INAH, México.
- García Mundo, Octavio, 1976. *El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922*, SEP, México.
- García Ugarte, Marta Eugenia, 2010, “Liberalismo y secularización: impacto de la primera reforma liberal” en Galeana, Patricia (coord.) *Secularización del Estado y la sociedad*, Siglo XXI, México.
- García y Cubas, Antonio, 1989, *Atlas geográfico, estadístico e histórico de la República Mexicana*, edición facsimilar, Porrúa, México (1858).
- Garza, Gustavo, 2003. *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México, México.
- _____, 1999. “La estructura socioespacial de Monterrey, 1970-1990” en revista *Estudios demográficos y urbanos*. Vol.14, Núm.3 septiembre-diciembre, COLMEX, México.
- _____, 1992. “Las políticas urbano-regionales en México, 1915-1988” en *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, COLMEX, México.
- _____, 1989. “Introducción. Imagen global de la planeación territorial en México” en Garza, Gustavo, (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México.
- _____, 1985. *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*,

- COLMEX, México.
- _____. 1983. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)" en revista *Demografía y Economía* vol. XVII, núm. 1(54), COLMEX, México.
- Gil Elizondo, Juan R., 1987. "Evolución de la planeación en la Ciudad de México" en Garza, Gustavo (coord.). *Atlas de la Ciudad de México*, COLMEX/DDF, México.
- Guillén Romo, Arturo, 1971. *Planificación económica a la mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- Gilly, Adolfo, 2000. *La revolución interrumpida*, Editorial Era, México, [1971]. Editores Mexicanos Unidos, México.
- González-Polo, Ignacio, 1984, *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México. (Fines de la colonia)*, México, Departamento del Distrito Federal.
- González Ramírez, Manuel, 1981. "La Revolución y el sentido de los planes", en *Planes políticos y otros documentos*, SRA/CEHAM, México.
- Gortari Rabiela, Hira de y Regina Hernández Franyuti, 1988a. *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, DDF-Instituto Mora.
- Gortari Rabiela, Hira de y Regina Hernández Franyuti (comps.), 1988b. *Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Vols. I, II y III, México, DDF-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guerrero Orozco, Omar, 1985a, "Los forjadores mexicanos de la ciencia de la policía" en *Revista de Administración y Política*, cuarta época, núm. 4, Toluca.
- _____, 1985b, "Tadeo Ortiz: un cultivador mexicano de la ciencia de la policía" en revista *Los Universitarios*, vol. XIII, núm. 30, octubre, UNAM, México
- Gutiérrez Chaparro, Juan José, 2000. *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, IAPEM, Toluca.
- Habermas, Jürgen, 1998, "Nuestro breve siglo", en revista *Nexos* n° 248, agosto de 1998, México.
- Hart, John Mason, 1997, *El México revolucionario*, Alianza Editores, México.
- _____, 1980. *El anarquismo y la clase obrera mexicana 1860-1931*, Siglo XXI, México.
- Hernández Franyuti, Regina, 2008, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, México, Instituto Mora.
- Hiernaux, Daniel, 1989. "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones" en GARZA Gustavo (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México.
- Hobsbawm, Eric, 2003, *Historia del siglo XX. 1914-1921*, Barcelona, Crítica [1995].
- Huitrón, Jacinto, 1984. *Orígenes e historia del movimiento obrero en México*,
- Ibarra, Cayetano (seudónimo), 1981. *La planeación en México de 1824 a 1976 a través de los mensajes e informes presidenciales*, mecanografiado, México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, 1997. *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, Plaza y Valdés Editores, México.
- _____, 1988. *Hacia una planeación urbana crítica*, UAM-Azcapotzalco/Gernika,

- México.
- Jaramillo, Samuel, 1982. "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes", en Sociedad Interamericana de Planificación. *Relación campo-ciudad. La tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, SIAP, México.
- Jiménez Muñoz, Jorge H., 1993, *La traza del poder. Historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito federal, de sus orígenes a la desaparición del Ayuntamiento (1824-1928)*, CODEX Editores, México.
- Kaplan, Marcos, 1985, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, UNAM, México [1980].
- _____, 1983. *Formación del Estado nacional en América Latina*, Amorrortu editores, Buenos Aires (1969).
- _____,
- Kent Jr., T.J., 1967., *El plan general urbano*, Editorial Roble, México, [1964].
- Legorreta, Jorge, 2004. "El Distrito Federal cumple hoy 180 años de haber sido fundado", en diario *La Jornada* 18/nov./2004.
- Lepetit, Bernard, 1998. "La larga duración en la actualidad" en Lepetit, Bernard et al. *Segundas jornadas braudelianas. Historia y ciencias sociales*, Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, México [1996].
- _____, 1996. *Las ciudades en la Francia moderna*, Instituto Mora, México.
- Lerdo de Tejada, Miguel, 1857. *Memoria presentada al Exmo. Sr. Presidente sustituto de la República por el C Miguel Lerdo de Tejada dando cuenta de la marcha que han seguido los negocios de la hacienda Pública en el tiempo que tuvo a su cargo la secretaría de este ramo 1857*, Imprenta de Vicente García Torres. México, [versión electrónica]
- <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042566/1080042566.html>
- Lezama, José Luis, 2002. *Teoría social espacio y ciudad*, COLMEX, México [1993].
- Lombardo de Ruiz, Sonia, 1996, *Atlas histórico de la ciudad de México*, Smurfit Cartón y Papel, México.
- _____, 1987, "La reforma urbana en la ciudad de México del siglo XVIII" en *La ciudad, concepto y obra* (VI Coloquio de Historia del Arte), México, IIE-UNAM.
- _____, 1978, "Ideas y proyectos urbanísticos de la ciudad de México, 1788-1850" en Moreno Toscano, Alejandra (coord.) *Ciudad de México: Ensayo de construcción de una historia*, SEP/INAH, México.
- López Rangel, Rafael, 2002a."Carlos Contreras, pionero de la planificación urbana en México", en *Revista Diseño y Sociedad* núm. 13, otoño, UAM-X., México.
- _____, 2002b. "Prólogo" en SÁNCHEZ Ruiz, Gerardo 2002. *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la Ciudad de México, 1917-1940*.
- López Rangel, Rafael, 1993. *La planificación y la ciudad de México, 1900-1940*, UAM-A., México.
- _____, 1992. "La búsqueda de la identidad de la arquitectura latinoamericana", en *Revista Diseño y Sociedad* núm., 1, UAM-X., México.
- _____, 1984. *Orígenes de la arquitectura técnica en México, 1920-1933. La Escuela Superior de Construcción*, UAM-X., México.

- Lozada León, Guadalupe, 2000, *La ciudad. Sus gobernantes*, GDF, México.
- Mancuso, Franco, 1980. *Las experiencias del zoning*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona [1978].
- Macune, Charles, 1999, “El federalismo y el Estado de México. 1823-1824” en Iracheta Cenecorta, Ma. del Pilar y Diana Birrichaga Gardida (compiladoras), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- Margadant, Floris, 1987, “Las ciudades novohispanas ante el derecho” en VI Coloquio de Historia del Arte, *La ciudad, concepto y obra*, México, IIE-UNAM.
- Maza, Francisco de la, 1954, “El urbanismo neoclásico de Ignacio de Castera” en *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, primavera, vol. VI, núm. 22, México, UNAM.
- Medin, Tzvi, 1998. *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*, Ediciones Era, México (1982).
- _____, 1997. *El sexenio alemanista*, Editorial Era, México (1990).
- Méndez Rodríguez, Alejandro 2001. *Debate inquilinario en la Ciudad de México durante el siglo XX*, Porrúa/UNAM, México.
- Menegus, Margarita y Mario Cerutti (editores) 2001. *La desamortización civil en México y España (1750-1920)*, Senado de la República/UANL/UNAM, México.
- Meyer, Jean, 2002. *La cristiada*, vol.1 La guerra de los cristeros, v.2 El conflicto entre la Iglesia y el estado, v.3 Los cristeros, Siglo XXI, México[1973].
- Miranda Pacheco, Sergio, 1998, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Uníos/Frente del Pueblo/SONER.
- Macune, Charles, 1999, “El federalismo y el Estado de México. 1823-1824” en Iracheta Cenecorta, Ma. del Pilar y Diana Birrichaga Gardida (compiladoras), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- McGowan, Gerald L., 1999, “Cómo el Estado de México perdió su capital” en Iracheta Cenecorta, Ma. del Pilar y Diana Birrichaga Gardida (compiladoras), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- _____, 1995, *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (1991), versión electrónica: <http://www.cmq.edu.mx/e-book/fuentes%201%20PDF/Fuentes1.pdf>
- _____, 1991, *Geografía político administrativa de la Reforma: una visión histórica de la época de la Reforma*, Aguascalientes, El Colegio Mexiquense/INEGI.
- Monsiváis, Carlos, 2005. “El breve siglo veinte mexicano. Bolívar Echeverría entrevista a Carlos Monsiváis” en revista *ContraHistorias. La otra mirada de Clio*, núm. 4, marzo-agosto, Jitanjáfora Morelia Editorial, Morelia.
- Mora, José María Luis, 1830. *Programa del Partido Progresista* [versión digital]: <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/documentosReforma/b09-documentosReforma.01.pdf>
- Morales Martínez, María Dolores, 2011, *Ensayos urbanos. La Ciudad de México en el siglo XIX*, UAM-X, México.
- _____, 1976. “Estructura urbana y distribución de la propiedad en la Cd. De México en 1813” en *Historia Mexicana* vol. XXV, núm. 3, COLMEX, México

- Nava Vázquez, Telésforo, 2007, "La construcción de la forma de gobierno en la ciudad de México" en revista *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, año 20, núm., 53 enero-abril, UAM-Xochimilco, México.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar 1987. "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México: 1900-1980" en GARZA, Gustavo et al (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, COLMEX/DDF, México.
- O' Gorman, Edmundo, 1973, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa [1937].
- Orozco y Berra, Manuel, 1978, *Memoria para la carta hidrográfica del Valle de México*, edición facsimil, sin editor, México (1864).
- _____, 1973, *Historia de la ciudad de México. Desde su fundación hasta 1854*, Colección SEP SETENTAS, Secretaría de Educación Pública, México (1854).
- Partido de la Revolución Mexicana 1976. *Segundo Plan Sexenal, Manuel Ávila Camacho*, PRI, México.
- _____, 1939. *Segundo Plan Sexenal, 1941- 1946*, PRM, México.
- Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma, 1999. "Presentación" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comps.) 1999. *Historia urbana. 2º Congreso RNIU: Investigación urbana regional*, Editorial de la RNIU, México.
- Pérez-Rayón, Nora, 2005. "Modernización y secularización. La ciudad de México en el Porfiriato (1876-1911)" en Revista *Fuentes Humanísticas*, año 17, II semestre, núm. 31, UAM-Azcapotzalco, México.
- Perló Cohen, Manuel 1981. *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, Cuadernos de investigación social 3, IIS-UNAM, México.
- Peset, Mariano, 2001. "La desamortización civil en España" en Menegus, Margarita y Mario Cerutti (editores). *La desamortización civil en México y España (1750-1920)*, Senado de la República/UANL/UNAM, México.
- PLM, 1981. "Programa del Partido Liberal" en González Ramírez, Manuel, "La Revolución y el sentido de los planes", en *Planes políticos y otros documentos*, México, SRA/CEHAM, 1981.
- Pradilla, Emilio, 2009. "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo" en *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____, 1993. *Territorios en crisis: México 1970-1999*, RNIU/UAM-X, México.
- _____, 1984. Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana", UAM-Xochimilco, México.
- Quevedo, et al 2008. *El arte de gobernar: Antología de textos filosóficos-políticos. Siglos XVI-XVII*, edición de J.A: Santos Herrán y M. Santos López, Anthropos Editorial/UAM Cuajimalpa, México.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, 1986. *El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI*, México.
- Robles Gómez, Jorge A., 1981. *Huelga tranviaria y motín popular. (julio de 1911)*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Rodríguez, Miguel, 1980. *Los tranviarios y el anarquismo en México (1920-1925)*, ICUAP-UAP, México.
- Romero, Héctor Manuel 1982. *La ciudad de México en los informes presidenciales (1934-1982)*, DDF, México.

- Romero de Tamayo, Laura, 1981. "Historia de una lucha: inquilinos rojos vs. Sindicalismo católico", ponencia presentada en el Primer Encuentro sobre Historia del Movimiento Social en México 1918-1934, México.
- Rojas Díaz Duran, Alejandro, 2008, *Constitución de la ciudad de México*, Editorial Porrúa, México.
- Rubial García, Antonio, 1990. "Presentación" en Vetancurt, Agustín de, Juan Manuel de San Vicente y Juan de Viera. *La ciudad de México en el siglo XVIII (1690-1780). Tres crónicas*, Conaculta, México.
- Salinas Sadoval, María del Carmen, 2001, *Los municipios en la formación del Estado de México. 1824-1846*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- _____, 1999, "Inicio del federalismo mexicano. 1824-1835" en Iracheta Cenecorta, Ma. del Pilar y Diana Birrichaga Gardida (compiladoras), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- Sánchez Ruiz, Gerardo, 2002a. *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la Ciudad de México, 1917-1940*, UAM-A. /ALDF II Legislatura, México.
- _____, 2002b. "El arquitecto Carlos Contreras y la construcción de las bases para el desenvolvimiento de la ciudad de México. Los años de 1925 a 1934" en *Revista Diseño en Síntesis* núm., 32, UAM-X., México.
- Santos Herrán, J.A. y Modesto Santos López, 2008. "Estudio preliminar" en Quevedo, et al, *El arte de gobernar*.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985a. "Reflexiones sobre la planeación en México" en *Antología de la planeación en México (1917-1985), Tomo I: Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, SPP/FCE, México.
- Singer, Paul, 1977, *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI Editores, México, [1975].
- Solis M., Leopoldo, 2009, *La formación del estado mexicano y la evolución nacional en el siglo XIX*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C.
- Staples, Anne, 1986. "Secularización: Estado e iglesia en tiempos de Gómez Farias" en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol.10, documento 125, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, Edición electrónica:
<http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc10/125.html>
- _____, 1977, "El abuso de las campanas en el siglo pasado" en *Historia Mexicana* vol. XXVII, núm. 2, COLMEX, México, [versión electrónica]
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/TX3AIEJI3BQHFP59NEPLTETGX5E4NH.pdf
- Taibo II, Paco Ignacio, 1986. *Los bolshevikis. Historia narrativa de los orígenes del comunismo en México (1919 1925)*, Editorial Joaquín Mortiz, México.
- _____, 1984. "Inquilinos del DF, a colgar la rojinegra" en Taibo II, Paco Ignacio y Rogelio Vizcaíno. *Memoria roja. Luchas sindicales de los años 20*, Leega/Jucar, México.
- _____, 1983. "Inquilinos del D.F. a colgar la rojinegra" en *Revista Historias*, núm.

- 3, INAH, México.
- Toca, Antonio, 1983. "El Distrito Federal: de la utopía al desastre" en revista *Casa del Tiempo* núm., 30, UAM, México.
- Tomas, François, 2004. "Historia de la ciudad: problemas de periodización" en Collado, María del Carmen (coord.) *Miradas recurrentes I. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, UAM /Instituto Mora, México.
- Torre Villalpando, Guadalupe de la, 1999. "Proyectos urbanísticos para el resguardo de la ciudad de México. Siglo XVIII" en *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, primavera, año/vol. XXI, núm. 74-75, México, UNAM.
- Valadés, José C., 1986. *Memorias de un joven rebelde. 2ª parte*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Valdés Dávila, Alma V., 2008. "La querrela por los muertos en el siglo XIX" en *Boletín: Órgano de Divulgación del Archivo General del Estado de Coahuila*, N° 1, año 1, julio-septiembre, Torreón Coahuila.
- Vetancurt, Agustín de, Juan Manuel de San Vicente y Juan de Viera, 1990. *La ciudad de México en el siglo XVIII (1690-1780). Tres crónicas*, Conaculta, México.
- Vilar, Pierre, 2004. *Memoria, historia e historiadores*, Universidad de Granada/Universidad de Valencia, España.
- _____, 1998. *Pensar la historia*, Instituto Mora, México (1992).
- Villaroel, Hipólito, 1994. *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, Conaculta, México [1937].
- Vizcaino A., Rogelio, 1979. "Recordando 1921" en *Memorial del 2º Coloquio Regional de Historia Obrera*, CEHSMO, México.
- Wallerstein, Immanuel, 2006. *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Siglo XXI Editores, México [2004].
- _____, 2005, *La crisis estructural del capitalismo*, Los libros de Contrahistorias/CIDECI, México.
- _____, 2004a. *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*, Siglo XXI/UNAM, México (1991).
- _____, 2004b. "La escritura de la historia" en revista *Contrahistorias. La otra mirada de Clio*, núm. 2, marzo-agosto, Jitanjáfora Morelia Editorial, Morelia.

Leyes, reglamentos y decretos

- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias* 1786, versión digital:
http://books.google.com.mx/books?printsec=frontcover&dq=real+ordenanza+para+el+establecimiento&sig=SSBhBN5-OiJC_J67demQhpEoFss&ei=KAbXS6uTMoPa9ATP74StBw&ct=result&pg=PA80&id=GzNAAAAAYAAJ&ots=vZo60tnK9n#v=onepage&q&f=true
- Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814*, Supremo Congreso Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Versión en línea:
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Congreso General Constituyente, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Versión en línea:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>

Decreto del 18 de noviembre de 1824, Congreso General Constituyente, en Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, versión en línea: <http://lyncis.dgsca.unam.mx/harvest/cgi-bin/DUBLANYLOZANO/muestraXML.cgi?var1=1-0438.xml&var2=1>

Decreto del 18 de abril de 1826, Congreso General Constituyente, en Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, versión en línea: <http://lyncis.dgsca.unam.mx/harvest/cgi-bin/DUBLANYLOZANO/muestraXML.cgi?var1=1-0471.xml&var2=1>

Ley orgánica del Distrito y los Territorios federales, de 1929, Congreso General, en Gortari Rabiela, Hira y Regina Hernández Franyuti (comps.), 1988b. *Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Vol. I, México, DDF-Instituto Mora.

Circular del ministerio de justicia del 27 de agosto de 1842: Se renuevan las antiguas disposiciones sobre cementerios y sepulturas.

Decreto del 27 de marzo de 1854, Ministerio de Gobernación, en Gortari Rabiela, Hira de y Regina Hernández Franyuti (comps.), 1988b. *Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, Vol. I, México, DDF-Instituto Mora.

Decreto del gobierno del 25 de junio de 1856. “Sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles ó eclesiásticas de la República”, en Dublán Manuel y José María Lozano 1876.

Circular de 28 de junio de 1856, en Lerdo de Tejada, Miguel 1857.

Decreto del congreso constituyente del 28 de junio de 1856. “Se ratifica el del día 25 sobre desamortizacion de bienes de corporaciones”, en Lerdo de Tejada, Miguel 1857.

Reglamento de 30 de julio de 1856. “Reglamento de la ley de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas” en Lerdo de Tejada, Miguel 1857.

Circular del Ministerio de Hacienda del 13 de agosto de 1856. “Aclaracion de la ley de desamortización”.

Decreto del gobierno del 30 de enero de 1857: Sobre establecimiento de cementerios.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, Congreso Extraordinario Constituyente, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Versión en línea:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Ley del 12 de julio de 1859.

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1859_146/Ley_de_Nacionalizacion_de_los_Bienes_Eclesiasticos_257.shtml

Ley de matrimonio civil del 23 de julio de 1859.
Circular del Ministerio de Justicia del 23 de julio de 1859: Remite la ley de matrimonio civil.
Ley orgánica del registro civil del 28 de julio de 1859.
Ley de Secularización de Cementerios del 31 de julio de 1859.
Decreto del gobierno del 31 de julio de 1859: Declara que cesa toda intervencion del clero en los cementerios y camposantos.
Circular del Ministerio de Hacienda del 7 de septiembre de 1859: Declara que los establecimientos de beneficencia é instruccion deben conservarse y mejorarse.
Circular del Ministerio de Justicia del 4 de diciembre de 1860: con que se acompañó esa ley.
Ley sobre libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860.
Bando del gobierno del Distrito del 24 de octubre de 1861: Se cierran para el culto los templos que se expresan.
Bando del gobierno del Distrito del 3 de marzo de 1863: Designa los templos que quedan destinados en la capital al culto católico.
Decreto de extensión y linderos de las municipalidades del Distrito Federal de 1899, en Gortari Rabiela, Hira y Regina Hernández Franyuti (comps.), 1988b. Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928), Vol. I, México, DDF-Instituto Mora.
Ley de organización política y municipal del Distrito Federal de 1903, en Gortari Rabiela, Hira y Regina Hernández Franyuti (comps.), 1988b. Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928), Vol. I, México, DDF-Instituto Mora.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto original) en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/594/19.pdf>
Dublán Manuel y José María Lozano 1876. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Imprenta de Comercio, México, [versión electrónica] <http://www.biblioweb.tic.unam.mx/dublanylozano/>
Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940, en Secretaría de Programación y Presupuesto 1985. *Antología de la Planeación en México*, tomo I, SPP, México.
Segundo Plan Sexenal 1940-1946, en Secretaría de Programación y Presupuesto 1985. *Antología de la Planeación en México*, tomo I, SPP, México.
Reglamento de Ingeniería Sanitaria de 1941, en Diario Oficial de la Federación, 31-diciembre-1941.
Acuerdo de coordinación para la instalación de la comisión bilateral de Límites, Gobierno del DF, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 12 de noviembre de 2004, México, GDF, Versión electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Acuerdos/DFACU316.pdf>

Publicaciones periódicas

Diario Oficial de la Federación, 1939, 1940, 1941 y 1942, Gobierno de la República, México.

Excélsior, 1922, México.

Regeneración, primera época, 1900-1901, México. Versión digital: <http://www.archivomagon.net/Periodico/Regeneracion/PrimeraEpoca/PrimeraEpoca.html>

Otras fuentes

Mapoteca Manuel Orozco y Berra

<http://w2.siap.sagarpa.gob.mx/mapoteca/>

Real Academia Española, 1869, *Diccionario de la lengua castellana*, Real

Academia Española, Imprenta de Don Manuel Rivadeneyra, Madrid. Versión electrónica: <http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtlle>

_____, 1884, *Diccionario de la lengua castellana*, Real Academia Española,

Imprenta de D. Gregorio Hernando, Madrid. Versión electrónica: <http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtlle>

INEGI 2009. *Sistema para la consulta de las Estadísticas históricas de México 2009*, INEGI, México. Versión electrónica:

<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/ehm/ehm.htm>